

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Question des Iles d'Aland

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 26 Mai 1930, à 2 heures

PAR

Pierre MAURY

JURY :

Président : M. G. DE LAPRADELLE.

Suffragants : M. GIDEL.

M. LAFERRIÈRE.

PARIS

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930

La Question des Iles d'Aland

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
Thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Question des Iles d'Aland

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(*Sciences politiques et économiques*)

Présentée et soutenue le 26 Mai 1930, à 2 heures

PAR

Pierre MAURY

JURY :

Président : M. G. DE LAPRADELLE.

Suffragants : M. GIDEL.

M. LAFFERRIÈRE.

PARIS

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930



INTRODUCTION

La guerre de 1914 en bouleversant l'équilibre européen a éveillé ou réveillé bien des convoitises ; si nombreux que soient les Etats ayant obtenu à la faveur du Traité de Versailles d'heureuses modifications de leur statut antérieur, il y en eut cependant quelques-uns qui n'eurent pas satisfaction. C'est dire que ces derniers, profondément déçus, essayèrent néanmoins d'arriver à leurs fins, en entretenant par exemple dans les territoires qu'ils convoitaient une agitation préjudiciable au maintien d'une paix encore précaire.

Aussi la Société des Nations se proposa-t-elle, dès son origine, de mettre heureusement fin aux différends souvent profonds résultant des mécontentements causés par de telles agitations.

Nous avons pensé qu'il était intéressant d'étudier une des questions de cet ordre heureusement et pacifiquement résolues par ce nouvel organisme international : la question des îles d'Aland. Nous verrons au cours de cette étude avec quelle heureuse méthode procéda le Conseil de la Société des Nations ; nous verrons aussi quels espoirs d'avenir pacifique nous sont légitimement permis du fait même du fonctionnement de la Société des Nations et de son intervention conciliatrice dans les relations internationales.

Après avoir posé les données du problème dans notre introduction, nous suivrons dans cette étude l'ordre chronologique des développements du différend, nous réservant d'aborder ensuite l'examen des différents principes auxquels nous aurons touché au cours de notre travail et d'indiquer enfin, les principales caractéristiques du régime de neutralisation des îles d'Aland.

I

SITUATION GÉOGRAPHIQUE DES ÎLES D'ALAND

L'archipel d'Aland est situé au carrefour du golfe de Bothnie, de la mer de Finlande et de la Baltique entre les 59°4' et les 60°30' de latitude Nord et les 17° et 19°30' de longitude Est. Il se compose de 4 groupes principaux ; la grande île d'Aland ou « Fasta Aaland » qui a donné son nom à l'archipel, Ecko et Lemland, Lumparland et Taglo, Vardo et Kumlinge. Ces quatre groupes réunissent environ 300 îlots.

L'île principale d'Aland occupe, à elle seule, une superficie de 640,1 km². L'archipel tout entier est granitique comme la Suède et la Finlande; il a un climat continental, aux hivers rudes, identique à celui de ses deux voisines. C'est ainsi que la température moyenne des îles est à peine supérieure de 1° à celle d'Helsingfors en Finlande. Pendant l'hiver, d'après Reclus, les îles sont reliées entre elles et avec la Finlande par une surface continue de glace. Par contre, il est rare que le canal séparant l'archipel de la Suède se congèle. D'ailleurs, la profondeur de ce dernier canal est de 200 à 300 mètres alors que la profondeur moyenne des canaux séparant les différentes îles de l'archipel tant les unes des autres que de la Finlande, est de l'ordre de 25 à 30 mètres seulement. Enfin, la plus à l'Ouest de ces îles, Signilskoer, est séparée de la côte suédoise par un bras de mer de 25 km. alors que les îles les plus orientales de l'archipel touchent presque la côte finlandaise.

80 seulement de ces îles sont habitées. La population totale de l'archipel s'élevait, lors du recensement de 1925, à 27.180 habitants dont la moitié dans Fasta Aaland. Cette population est presque exclusivement d'origine suédoise. Sa religion est le protestantisme.

L'archipel a une médiocre importance économique. Peu de cultures peuvent être entreprises dans les îles ; seuls les 4,4 % du sol sont cultivés. L'archipel n'a que

quelques pâturages où sont élevés 1.500 têtes de bétail. Le sous-sol offre également peu de richesses minérales et contient seulement du granit, de l'argile et de la chaux. Par contre, des forêts étendues fournissent du bois de chauffage et des matériaux pour la construction des navires. Aussi la majorité des Alandais se consacre-t-elle à la navigation et à la pêche qui sont intenses dans l'archipel. Une flotte de 55 navires jaugeant 20.700 tonnes appartient aux Alandais. La majeure partie de ces navires est constituée par des voiliers et des long-courriers construits pour la plupart par les chantiers alandais de Horadsby et de Marienhamn. La flotte alandaise n'assure d'ailleurs pas le trafic local entre l'archipel et la côte finlandaise; ce sont les navires finlandais qui font ce service.

L'examen des différentes statistiques commerciales finlandaises ne permet pas de déterminer à première vue, avec laquelle de ses deux voisines, Suède ou Finlande, l'archipel d'Aland fait le plus de commerce. Cependant, le Gouvernement finlandais a présenté une argumentation intéressante à ce sujet tendant à établir l'importance du commerce entre les îles et la Finlande (rapport des Rap-porteurs, pages 6 et 7 et annexe n° 2 à ce rapport : « Le Commerce extérieur des îles d'Aland, tout particulièrement leur commerce avec la Suède »). Cette argumentation peut se résumer comme suit : La population alandaise est plus riche que la population finlandaise; elle vit donc plus largement que celle-ci et sa consommation de produits de toutes sortes doit être proportionnellement plus élevée par tête d'habitant que celle de la population finlandaise. La moyenne des importations de l'archipel devrait être par conséquent supérieure à celle des importations finlandaises. Or, les statistiques démontrent le contraire; c'est donc que la majeure partie des produits d'importation nécessaires aux Alandais ne leur provient qu'indirectement, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la Finlande.

Un raisonnement analogue mais basé sur d'autres faits

permet aux Finlandais d'aboutir à la même conclusion. Les Alandais sont obligés d'importer du blé et du coton et aussi naturellement toutes les denrées coloniales telles que thé et café. Or, en 1919, par exemple, il n'y a pas eu d'importation dans les îles d'Aland de thé, de café, de coton et on n'y a importé au cours de la même année qu'une très faible quantité de blé. C'est donc que la consommation alandaise de ces produits en 1919 a été alimentée par des expéditions venant de Finlande.

L'Aland fournit une grande partie de l'ensemble des exportations finlandaises mais exporte davantage encore en Finlande, à Abo et Helsingfors. Enfin, comme les importations alandaises sont de beaucoup supérieures aux exportations, la balance des comptes de l'archipel serait fortement déficitaire si les Alandais ne tiraient pas de profits élevés de leur trafic maritime au long cours.

II

APERÇU HISTORIQUE SUR LES ILES D'ALAND

Par contre, si les îles d'Aland n'ont pas une importance économique considérable, elles ont une très grande importance stratégique. Cette importance apparaît lorsque les deux rives du golfe de Bothnie dépendent d'une autorité différente, et les luttes depuis deux siècles pour la possession de ces territoires en sont la preuve. Aussi est-ce l'histoire qui met le mieux en relief l'importance, pour les Etats riverains de la Baltique, de la possession de cet archipel et qui montre pourquoi la Suède a voulu reprendre ces îles en 1918.

Au début du XVIII^e siècle encore la Suède est la maîtresse incontestée de la Baltique, elle possède la Finlande, l'Ingrie, la Karélie, l'Esthonie, la Livonie et des points d'appui, Wesmar par exemple, sur la côte germanique; elle se préoccupe peu des îles d'Aland. Mais après la victoire de Pierre le Grand sur Charles XII à Poltava le 8 juillet 1709, la situation change. Au printemps de 1714,

ayant conquis la Finlande l'année précédente, Pierre le Grand bat la flotte suédoise à Hangoudde le 27 juin et réussit à occuper l'archipel. Celui-ci devient une station navale russe qui menace continuellement Stockholm jusqu'en 1717. Des négociations diplomatiques, d'ailleurs sans résultats, y ont lieu ensuite de juin 1718 à septembre 1719. Puis, par les traités de Stockholm (1719), puis de Nystadt (1721) la Russie acquiert définitivement la Livonie, l'Esthonie, l'Ingrie, laissant à la Suède le Nord et l'Ouest de la Finlande, ainsi que les îles d'Aland.

En septembre 1742, les Russes occupent à nouveau l'archipel ; ils en sont chassés par les Suédois pendant quelques semaines au printemps de 1743 mais réoccupent les îles après la bataille de Korpo jusqu'à la paix signée à Abo en juin 1743. La Russie cette fois encore ne garde qu'une faible partie des territoires finlandais occupés par elle au cours de la guerre et évacue les îles d'Aland.

Tranquilles pendant un demi-siècle, les îles d'Aland sont à nouveau ravagées par la guerre lors de la conquête de la Finlande par le Tsar Alexandre I^{er}. Les Russes en février 1808 occupent l'archipel, ils sont vivement combattus par la population autochtone qui fait appel aux Suédois et ils sont chassés des îles. En 1809, cependant, la première armée russe occupe à nouveau l'archipel d'Aland et après avoir poussé une pointe en Suède se replie sur l'Aland où un armistice est signé le 21 mars 1809.

Les négociations de paix s'ouvrent en Suède à Frederikshamn le 14 août 1809. Alexandre I^{er} réclame la Finlande et aussi les îles d'Aland. C'est seulement après une vive résistance que les plénipotentiaires suédois consentent à céder l'archipel sans conditions. Par le traité signé à Frederikshamn le 11 septembre 1809 la Russie acquiert les îles d'Aland sans restrictions d'aucune sorte.

Sous le règne de Nicolas I^{er}, les Russes commencent la construction de deux citadelles sur les côtes de « Fasta Aaland », Kastelholm et Bomarsund. La forteresse de Bomarsund est commencée en 1838. Encore inachevée à l'époque de la guerre de Crimée, elle est prise par une

expédition franco-anglaise le 16 août 1855 après huit jours de siège.

La Suède, malgré son désir, refuse de participer à cette expédition; Charles XV son souverain va même jusqu'à refuser la restitution de l'archipel à la Suède après la reddition de Bomarsund. Cette forteresse est alors évacuée et complètement détruite. Au congrès de Paris mettant fin à la guerre, la Suède maintient son attitude première et ne demande pas la restitution des îles d'Aland. Elle estime en effet que puissance secondaire, voisine d'un grand Etat, il lui serait fort dangereux d'accepter à titre de présent un territoire appartenant à ce puissant voisin. Par contre, elle demande que la démilitarisation des îles d'Aland soit imposée à la Russie. Cette obligation est acceptée par le Tsar et insérée dans une convention réglant le statut de ces îles, convention annexée au traité de Paris du 30 mars 1856. La Russie conserve les îles d'Aland, étant entendu que « l'archipel ne sera plus fortifié et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval ». Cette convention est signée par la Russie, l'Angleterre et la France.

Cinquante ans plus tard, en 1906, la flotte russe débarque dans « Fasta Aaland » et prépare des exercices dans les eaux de l'archipel. Interrogés, les officiers de la marine russe déclarent, en restant dans l'imprécision, qu'il s'agit seulement d'un excellent exercice de navigation pour la flotte dont les manœuvres devront avoir lieu l'année suivante au large de l'archipel d'Aland. Il n'en faut pas plus pour que l'on parle de l'intention de la Russie de créer une nouvelle base navale à Föglefjard pour remplacer la puissante citadelle de Bomarsund.

A la même époque, la Russie entreprend des négociations avec les Etats riverains de la Baltique pour consacrer le maintien du *statu quo* dans cette mer. Mais elle désire aussi, avant de conclure ces négociations, faire abolir la servitude de démilitarisation des îles d'Aland qui lui a été imposée par la Convention annexée au Traité de Paris du 30 mars 1856.

L'adhésion de la France et de l'Angleterre, cosignataires de cette annexe, lui est pour cela nécessaire. A cette époque, nous sommes en 1907, l'accord anglo-russe va être signé le 31 août et l'Angleterre comme la France est disposée à abolir la servitude qu'elles avaient cependant imposée elles-mêmes un demi-siècle plus tôt à la Russie. Par contre, cette servitude est devenue pour l'Allemagne, le nouvel et puissant Etat riverain de la Baltique, une garantie de sécurité contre la flotte russe. Cette puissance va donc s'opposer avec énergie à la révision sans sa participation de la convention de 1856 (Articles de A. von Floecker, *Revue générale de Droit International Public* 1908, p. 125 et suivantes, p. 271 et suivantes). Dans les accords relatifs à la mer Baltique signés à Saint-Pétersbourg le 10/23 avril 1908 par la Suède, l'Allemagne, le Danemark et la Russie, accords par lesquels les quatre Etats s'engagent à respecter le *statu quo* territorial dans la mer Baltique, il n'est pas fait mention de la servitude de démilitarisation des îles d'Aland.

Il n'en résulte donc aucune modification du statut juridique de ces îles au profit de la Russie. Mais cette nouvelle convention donne cependant aux Suédois une garantie supplémentaire de leur intégrité territoriale et peut, par conséquent, les rendre plus tolérants si la Russie décide ultérieurement de construire des ouvrages militaires dans les îles d'Aland, ce qu'elle va faire d'ailleurs au début de la guerre de 1914.

L'effondrement en 1917 de l'Empire russe, l'abandon de la lutte par l'Allemagne en 1918 vont par contre modifier profondément l'équilibre des forces en présence dans la Baltique. De nouveaux petits Etats riverains de cette mer se forment : Lettonie, Esthonie, Lithuanie, Finlande. Le Grand-Duché de Finlande, y compris l'archipel d'Aland, proclame son indépendance le 4 décembre 1917 ; la Lithuanie se déclare indépendante le 16 février 1918 ; l'Esthonie le 24 février 1918 et la Lettonie le 18 novembre 1918. La nouvelle République finlandaise est reconnue le 4 janvier 1918 par le Gouver-

nement des Soviets, par la Suède et la France ; le 10 janvier, par le Danemark et la Norvège ; le 22 janvier par la Suisse. D'autres reconnaissances, fort nombreuses, viennent plus tard.

La Suède qui n'avait pas revendiqué la souveraineté des îles d'Aland en 1856, par crainte de l'Empire russe, son puissant voisin, songe donc maintenant qu'il lui sera plus aisé de reconquérir ces territoires sur son nouveau voisin, la République finlandaise, que sur l'Empire russe. Dès la débâcle du tsarisme, elle commence à envoyer des agitateurs à sa solde dans les îles. Une partie de la population alandaise réunie à Finström le 20 août 1917 proclame son désir d'être rattachée à la Suède, plutôt que de suivre le sort du reste de la Finlande. Nous assistons à la naissance de la question des îles d'Aland.

III

HISTOIRE INTÉRIEURE DE LA FINLANDE JUSQU'À LA PROCLAMATION DE SON INDÉPENDANCE. SA SITUATION EN 1917

Quelle était donc la situation exacte du Grand-Duché de Finlande, y compris les îles d'Aland, au moment où la République finlandaise se proclama indépendante le 4 décembre 1917 ?

Pour déterminer exactement cette situation, nous commencerons par examiner les conditions du rattachement de la Finlande à la Russie et la constitution du Grand-Duché ; nous étudierons ensuite l'histoire intérieure de la Finlande sous la domination russe ; nous essaierons enfin de nous rendre compte de la nature juridique du Grand-Duché lors de la déclaration d'indépendance de la Finlande.

Rattachement du Grand-Duché de Finlande à la Russie ; Etude de sa constitution.

La province suédoise constituée par le Grand-Duché de Finlande fût envahie par la Russie le 21 février 1808. Le 17 septembre 1809, le Traité de Frederickshamn la

cédait à la Russie « en toute propriété de souveraineté ». Bien que cette cession fût totale et sans condition, le Tsar Alexandre I^{er}, dès l'occupation de ces territoires par ses armées, promit aux Finlandais « la pieuse garantie du maintien des lois et privilèges du pays ». Le Tsar se fit présenter pour examen la Constitution finlandaise du 21 avril 1772 et l'acte d'union et de sûreté des 21 février et 3 avril 1789; il fit convoquer la Diète générale des Etats de Finlande dans la petite ville finlandaise de Borgo située sur l'estuaire de la rivière de même nom et signa, devant la Diète assemblée le 15/27 mars 1809, un acte de garantie et de confirmation solennelle de la Constitution finlandaise.

Ses intentions à cet égard ne varièrent d'ailleurs pas, une fois le Traité de Frederikshamn signé, car dans un rescrit secret adressé le 14/26 septembre 1810 au comte Steinheil, gouverneur général de Finlande, Alexandre I^{er} répète que la Finlande doit être gouvernée d'après ses propres lois civiles et politiques et administrée par des fonctionnaires finlandais. Les sujets russes n'ayant droit de cité en Finlande que comme les autres étrangers, et la qualité de citoyen étant nécessaire pour l'exercice de toute fonction publique ils ne peuvent être fonctionnaires en Finlande.

Un peu plus tard, quand par décret du 21 février 1816 Alexandre I^{er} change le nom du Conseil de Régence en celui de Sénat Impérial, une phrase de l'exposé annexé à ce décret spécifie que l'Empereur reconnaît la validité à perpétuité, tant pour lui que pour ses successeurs, de la Constitution du pays.

Quelle était donc la Constitution du Grand-Duché ?

Une Diète exerçait conjointement avec le Tsar, Grand-Duc de Finlande, le pouvoir législatif. Elle se composait des députés de quatre ordres :

Noblesse,
Clergé,
Bourgeoisie,
Paysans.

Les délibérations avaient lieu par ordre ; les quatre ordres ne délibéraient en commun que si les solutions d'une même question, adoptées par chaque ordre, étaient différentes les unes des autres. Pour la confection d'une loi ordinaire, l'accord de trois ordres était suffisant. Pour toutes les modifications aux lois fondamentales, il fallait l'unanimité des quatre ordres. Les projets de loi étaient soumis à la Diète par l'Empereur qui les recevait du Sénat finlandais.

Le Sénat siégeant à Helsingfors se composait exclusivement de Finlandais nommés par le Tsar. Il était investi par l'Empereur d'une délégation de la puissance publique et n'était responsable qu'envers lui.

Le Sénat était à la fois un corps judiciaire et un Conseil administratif à attributions étendues.

Il promulguait les lois votées par la Diète et publiait les manifestes de l'Empereur Grand-Duc.

Le Gouverneur Général, nommé par l'Empereur, était Président du Sénat et chef suprême du pouvoir exécutif et des forces militaires ; il veillait à l'application régulière des lois par les fonctionnaires finlandais et communiquait directement avec le Tsar le cas échéant.

La liaison entre le Grand-Duché et l'Empire russe était assurée par le *Secrétariat d'Etat de Finlande* qui siégeait à Saint-Petersbourg. Il était dirigé par un ministre-secrétaire d'Etat de nationalité finlandaise ; le secrétaire d'Etat présentait au Tsar les affaires soumises à la décision de ce dernier par le Gouverneur Général et par le Sénat de Finlande.

Les affaires communes à la Finlande et à la Russie et les questions d'administration intéressant les deux pays faisaient l'objet d'un examen commun impliquant des communications entre les ministres russes d'une part et le secrétaire d'Etat de Finlande, ou le Gouverneur Général du Grand-Duché, d'autre part.

En résumé « la meilleure définition qu'on puisse donner de l'état politique et international de la Finlande c'est, semble-t-il, qu'elle a, sous le sceptre russe et par la volonté

des Tsars, conservé ses particularités nationales et ses institutions, non seulement son régime douanier et son système monétaire, mais aussi son autonomie politique et la souveraineté de sa Diète » (Delpech, *Revue générale de Droit International Public* 1899, page 562 « La question finlandaise »).

Histoire intérieure de la Finlande sous la domination russe.

Cette Constitution est la charte presque toujours respectée par les Tsars, Grands-Ducs, jusqu'à la fin du siècle dernier. Ceux-ci y apportent même des perfectionnements. C'est ainsi qu'aucun délai n'étant prévu par la Constitution pour la convocation de la Diète, Alexandre II en ordonne la réunion tous les cinq ans par la « Loi sur la Diète » du 15 avril 1869. Ce délai est réduit à trois ans par Alexandre III en 1886; celui-ci accorde de plus aux Etats le droit d'initiative des lois qui appartenait seulement jusqu'ici au Tsar seul. Il est vrai qu'en 1890, un oukase réduit les droits du Sénat, mais ce décret est rapporté en 1896 par Nicolas II qui rend à ce conseil le droit de nommer les fonctionnaires.

Les tentatives de panslavisme n'allaient cependant pas tarder à se faire jour. En 1893, des tentatives dirigées contre l'autonomie judiciaire finlandaise n'aboutissent pas grâce aux protestations du Sénat, mais on vote la transformation en université russe de l'université de Dorpat, puis le renvoi de la Diète. On donne au Gouverneur Général le droit de fixer et de percevoir les impôts. En 1898, un panslaviste convaincu, le général Bobrikoff, est nommé Gouverneur Général du Grand-Duché de Finlande. La Diète est convoquée en session extraordinaire pour discuter la nouvelle loi militaire mettant fin à l'autonomie de l'armée finnoise et augmentant les charges financières de la Finlande. Grâce à cette loi, les officiers russes avaient accès dans l'armée finnoise; il devenait possible d'envoyer les recrues finnoises en garnison dans une ville quelconque de l'Empire russe, si éloignée fût-elle de la Finlande; l'augmentation des contingents et celle corollaire de la

durée du service ne se traduisaient donc pas par une augmentation de l'armée finlandaise. De plus, les charges financières du Grand-Duché croissaient proportionnellement à l'augmentation de ses charges militaires.

Les résistances finnoises se firent jour dès que les Finlandais eurent connaissance de ces nouvelles dispositions législatives. Le général Bobrikoff fit des ouvertures au grand maréchal de la noblesse et au chef de l'ordre des paysans afin d'obtenir leur appui pour imposer le vote de ces lois à la Diète; ceux-ci refusèrent. Le Sénat finlandais refusa lui aussi son approbation. C'est le Conseil d'Empire qui dûit promulguer la loi.

Un peu plus tard, le 15 janvier 1899, le Tsar dans le discours du Trône prononcé à la séance d'ouverture de la Diète, paraît considérer les délibérations de l'Assemblée comme n'ayant qu'une valeur consultative et lui refuse tout pouvoir législatif. Les protocoles signés à partir de cette époque omettent le titre de Grand-Duc de Finlande et ne font état de la Finlande que comme d'une simple province russe. Le 15 février 1899 un manifeste est publié, préparé par un conseil de 8 membres dont un seul finlandais. Aux termes de ce manifeste, toutes les lois finlandaises intéressant la Russie d'une façon même indirecte seront préparées par le Ministre russe compétent et communiquées pour avis seulement au Secrétaire d'Etat de Finlande et à la Diète; le Tsar décide seul et l'avis du Secrétaire d'Etat et de la Diète ne constituent pour l'Empereur qu'un simple élément d'appréciation.

Les attributions de la Diète, ou Landstag, étaient ainsi réduites à celles d'une diète provinciale et le manifeste créait une législation commune à la Russie et à la Finlande.

Ce manifeste ne fut d'ailleurs publié en Finlande que sur l'ordre formel du Tsar. Le Sénat protesta contre cette publication et envoya aussitôt une protestation au Tsar exprimant l'avis que cette nouvelle mesure législative avait été prise contrairement aux lois fondamentales de la Finlande. De plus, le Sénat d'une part et la Commission de

législation de la Diète d'autre part, nommèrent des délégués qui furent envoyés à Saint-Petersbourg. Ces deux délégations devaient demander audience au Tsar pour lui faire entendre leurs doléances. Le Tsar refusa de les recevoir. Il opposa le même refus le 15 mars aux 500 Finlandais porteurs d'une pétition de 524.000 de leurs compatriotes demandant que leur constitution soit respectée, puis aux porteurs de 12 adresses étrangères rédigées dans le même sens et réunissant 1.050 signatures.

Le manifeste du 15 février 1899 fut suivi d'une ordonnance sur la presse du 29 janvier 1900, d'une ordonnance sur les réunions publiques du 2 juillet 1900, d'un manifeste du 12 juillet 1901 portant une nouvelle loi militaire et d'une ordonnance du 2 avril 1903 sur le maintien de l'ordre public.

A la suite des événements extérieurs de 1904-1905, le Tsar satisfît cependant au désir exprimé par la Diète durant sa session de 1904-1905. Un manifeste impérial du 29 mars 1905 suspendit l'exécution de la loi militaire de 1901 ; le 4 novembre 1905 un nouveau manifeste suspendit celui du 15 février 1899 et abrogea l'ordonnance du 2 avril 1903, la loi militaire du 12 juillet 1901, l'ordonnance du 2 juillet 1900, ainsi que plusieurs autres. Ce manifeste chargeait en outre le Sénat de Finlande de réviser les lois d'exception et de préparer :

1° une nouvelle réglementation du Landtag ;

2° une loi constitutionnelle garantissant le droit de contrôle à la représentation nationale, la liberté de parole, de réunion et d'association aux citoyens et la légalité des actes des membres du Gouvernement ;

3° une déclaration de suspension de la censure publique et enfin une loi sur la liberté de la presse.

A la suite de ces promesses une nouvelle réglementation de la Diète (*Landtagsordning*) fut votée par celle-ci et promulguée le 9 août 1906. La division de la Diète en quatre ordres disparaissait. La Diète devait être constituée à partir de cette date par une assemblée unique se composant de 200 députés élus. Les femmes étaient assi-

milées aux hommes pour le droit électoral comme pour l'éligibilité. Une loi électorale du même jour réglait le mécanisme des élections et introduisait un système de vote proportionnel. Une loi sur la liberté de parole, de réunion et d'association était promulguée le 20 août 1906. Le 20 février 1907, une nouvelle loi réglementait les réunions publiques.

Les tentatives de russification de la Finlande ne devaient cependant pas s'arrêter là. Dès le 20 mai/2 juin 1908, le Conseil des Ministres de Russie établissait un nouveau règlement, d'après lequel le Conseil des Ministres de l'Empire devait décider celles des affaires finlandaises intéressant la Russie et examiner ensuite ces affaires.

Ce règlement provoquait les protestations du Sénat de Finlande les 29 juin, 22 décembre 1908 et 25 février 1909. La Diète adressait de son côté une pétition au Tsar demandant son abrogation le 30 octobre 1908.

A la suite de cette nouvelle réglementation, les membres du Sénat finlandais résignèrent leurs fonctions. Ils furent remplacés par d'anciens officiers de l'armée russe, sans aucune notion administrative, nommés à ces fonctions par le Ministre panslaviste Stolypine. Ce dernier fit voter ensuite par la Douma en juin 1910 une loi d'après laquelle cette dernière aurait le pouvoir législatif en toute matière intéressant la Finlande; cependant, quatre représentants de la Diète et deux du Sénat élus respectivement par ces deux assemblées pourraient défendre leur point de vue devant la Douma lorsqu'elle procéderait à l'examen des questions finlandaises.

La Diète protesta énergiquement, mais sans succès, contre ces mesures et de 1910 à 1914, la Douma vota plusieurs lois finlandaises, en violation de la Constitution du Grand-Duché.

Dès le commencement de la guerre de 1914, le Gouvernement russe déclara qu'il ne convoquerait pas la Diète pendant toute la durée de la guerre. Il leva des taxes de sa propre autorité et prépara un programme de russification complète du Grand-Duché. La rigueur de l'oppres-

sion eut pour conséquence la désertion de nombreux Finlandais qui vinrent s'enrôler dans les troupes allemandes pour combattre leurs oppresseurs.

Les rigueurs subies par la Finlande ne cessèrent qu'au mois de mars 1917 quand la révolution russe déposa le Tsar. Son abdication mettait en cause la question du rattachement de la Finlande à la Russie. Le Gouvernement provisoire russe ajourna la solution définitive de cette question. Il reconnut l'autonomie politique de la Finlande et envoya à Helsingfors un nouveau gouverneur général. Celui-ci réunit la Diète et négocia avec la majorité socialiste de celle-ci la transformation du régime finlandais antérieur en un régime d'autonomie politique laissant à la Russie la direction des affaires militaires et étrangères. Le 18 juillet 1917, la Diète vota une nouvelle Constitution donnant à la Finlande une large autonomie, puis elle fût dissoute par le Gouvernement russe peu après.

De nouvelles élections eurent lieu le 4 octobre 1917. Elles donnèrent une majorité de 10 voix sur 200 à la coalition des partis conservateurs sur le parti socialiste (Rapport des rapporteurs, page 16). Le 7 novembre, les bolchevistes s'emparèrent du pouvoir en Russie et le 15 novembre, ils publièrent une déclaration reconnaissant aux peuples allogènes de la Russie le droit de disposer librement d'eux-mêmes.

Aussi, dès le 4 décembre 1917, le Sénat finlandais proclama l'indépendance de la Finlande. Cette proclamation reçut l'approbation de la Diète qui confia le pouvoir exécutif du nouvel Etat à un Directoire de trois membres, MM. Svinhufvud, Président du Sénat, Gripenberg et Passiviki, Sénateurs.

Nature juridique du Grand Duché de Finlande

Maintenant que nous avons examiné, d'une part, la Constitution du Grand Duché, d'autre part, son évolution historique sous la domination russe, nous pouvons essayer de déterminer la nature juridique exacte de cette entité politique à la veille de sa libération.

Comme la plupart des jurisconsultes français ayant étudié cette question, MM. de Lapradelle, Michoud, Delpech, par exemple, nous estimons que le Grand-Duché de Finlande constituait un Etat.

Possession suédoise depuis 1323, la Finlande reçoit en 1581 le titre de Grand Duché. Ce titre consacrait déjà en quelque sorte l'autonomie de fait de cette province, autonomie naturelle si l'on songe à son éloignement de la Suède, à la difficulté des relations avec le pouvoir central et aussi aux différences de langue et de race entre finnois et suédois.

Après le rattachement de la Finlande à la Russie, les organes nationaux finlandais ont, sous la domination des Tsars, une compétence absolue en ce qui concerne le territoire du Grand Duché, sauf pour les matières intéressant à la fois la Finlande et la Russie. Constitutionnellement, l'établissement, l'amendement, l'interprétation ou l'abrogation d'une loi fondamentale requièrent l'assentiment de la représentation nationale. Comme les Tsars ont reconnu l'inviolabilité de cette constitution, ils ne peuvent enlever à la Finlande, *sans le consentement de son peuple*, les droits qu'ils lui ont reconnus.

La Finlande pouvait donc être considérée comme un Etat car elle possédait la souveraineté interne. Pour tout ce qui la regardait personnellement elle avait sa législation propre qui statuait librement et non par ordre ou par permission. Il n'y avait collaboration entre la Finlande et la Russie que pour les affaires communes, et seuls les rapports extérieurs de la Finlande dépendaient de la Russie.

Les déclarations, les lettres mêmes d'Alexandre I^{er} montrent bien, d'ailleurs, que dans l'esprit même de ce monarque la Finlande constituait un Etat. Dans le discours d'ouverture de la Diète de Borgo en 1809, Alexandre I^{er} déclare : « J'ai désiré vous voir pour vous donner une nouvelle preuve de mes intentions pour le bien de votre patrie ». Dans le discours de clôture de la Diète, le 6-18 juillet 1809, il reconnaît que « La Finlande est placée

désormais au rang des nations » (De Lapradelle et Michoud, *La question finlandaise*, page 18). Il écrit en russe au général gouverneur Comte de Steinheil, le 14-26 septembre 1810 : « mon but dans l'organisation de la Finlande a été de donner à ce peuple une existence politique de telle manière que les habitants de ce pays ne puissent être considérés comme les sujets de la Russie » (De Lapradelle et Michoud, *op. cité*, page 22).

On ne peut même pas soutenir que ce régime politique qui faisait de la Finlande un Etat fût dans l'esprit même d'Alexandre I^{er} ou dans celui de ses successeurs un régime provisoire devant permettre à la Russie de s'annexer plus ou moins rapidement la Finlande. Le Tsar aurait pu, si telle avait été sa volonté, traiter la Finlande en pays conquis et ne lui accorder aucune liberté. En effet, en 1809, Alexandre I^{er} n'avait pas à ménager les Finlandais puisque les territoires qu'il occupait n'avaient jamais constitué d'Etat antérieurement. Il n'avait pas, non plus, à se préoccuper des autres puissances européennes puisque, en 1808, il leur avait fait part de son intention d'annexer la Finlande et qu'aucune d'entre elles n'avait protesté à ce moment.

Par contre et dès le début du rattachement de la Finlande à la Russie, Alexandre I^{er} réformait l'organe du pouvoir central suédois en Finlande et le remplaçait en 1809 par un Conseil de Régence, puis par le Sénat de Finlande le 9-21 février 1816.

De même Alexandre II préparait la révision des lois fondamentales finlandaises en 1864 dans un sens plus libéral encore et approuvait le programme de la Commission finlandaise de révision de la Constitution, programme qui lui était présenté par le Finlandais Nordenstam.

La loi organique du 3-15 avril 1869, votée sur ces entrefaites avec l'assentiment du Tsar, assurait à la Diète un fonctionnement régulier et l'article 71 de cette loi stipulait que : « une loi fondamentale ne peut être édictée, modifiée, expliquée ou abrogée autrement que sur la proposition de l'Empereur et avec le consentement de

tous les ordres de la Diète » (De Lapradelle et Michoud, *op. cité*, pages 33 et 34).

Le régime politique finlandais était donc un régime définitif et stable qui, d'après les caractéristiques mêmes de sa constitution, faisait de la Finlande un Etat, et on ne saurait tirer de la situation paradoxale du Grand Duché qui, privé d'existence internationale, n'avait les prérogatives d'un Etat que vis-à-vis de l'Empire russe, un argument suffisant pour nier la qualité d'Etat de cette entité politique. En effet : « L'Etat est une réalité organique « vivante, à laquelle le droit fixe des règles, mais qu'il ne « ne peut, par lui seul, ni créer, ni effacer. C'est donc « aux réalités de l'histoire que le droit est tenu de se « conformer lorsqu'il définit, c'est-à-dire constate, cette « autre réalité qui est l'Etat. Peu importe que la Finlande « ne réponde pas à toutes les définitions de l'Etat. Par « cela seul que les faits lui donnent cette qualité d'Etat, « ce n'est pas la Finlande qui doit être exclue du rang « des Nations, ce sont ces définitions trop étroites qui « doivent être ou rejetées ou élargies » (De Lapradelle et Michoud, *op. cité*, page 77).

IV

CAUSES DU MOUVEMENT SÉPARATISTE ALANDAIS

Cet Etat finlandais, constitué, nous venons de le voir, par le Grand Duché de Finlande, aurait dû, semble-t-il, acquérir au cours d'une existence de plus d'un siècle une cohésion parfaite et les sentiments de sa population eussent dû être unanimes puisque les tentatives de russification dont furent victimes les Finlandais au début de ce siècle furent appliquées indifféremment aux Finnois et aux Finlandais-Suédois. Bien au contraire, cependant, la population alandaise allait réclamer son rattachement au Royaume de Suède, alors que les Finlandais-Suédois du Continent acceptaient la souveraineté de la nouvelle République.

On peut trouver plusieurs explications de cette attitude, les unes d'ordre intérieur, les autres d'origine extérieure.

Les causes d'ordre intérieur sont assez différentes les unes des autres.

En premier lieu, les conditions mêmes d'existence de la population alandaise repliée sur elle-même, séparée du continent finlandais, faisaient déjà que les Alandais n'avaient qu'un patriotisme local et qu'ils recherchaient avant tout l'immédiate satisfaction de leurs besoins propres. De plus, lors de la proclamation de l'indépendance finlandaise, la Finlande était déchirée par des luttes sanglantes entre deux partis politiques à peu près égaux en force : les socialistes et les conservateurs, alors que la Suède vivait dans une paix sociale profonde. La population alandaise aisée et à tendances conservatrices ne pouvait sympathiser avec le parti socialiste finlandais allié aux bolchevistes russes et craignait que le succès éventuel des socialistes ne marquât pour elle le début d'une ère de privations et de bouleversements sociaux. Dans le même ordre d'idées, enfin, la possibilité de voir un jour la Russie reconquérir la Finlande poussait cette population à désirer son retour à la Suède, pour éviter un nouvel asservissement.

Nous devons remarquer aussi que les Alandais sont d'origine suédoise. Ils avaient gardé intactes, toujours grâce à leur situation insulaire, les traditions et les coutumes suédoises. La Suède était pour eux le pays où vivaient les gardiens des mêmes traditions, issus du même sang, élevés dans les mêmes principes et parlant la même langue. Les Finnois étaient, au contraire, des étrangers d'une autre race, parlant une langue différente, ayant une mentalité différente et les Alandais redoutaient leur immigration dans l'archipel. Ils craignaient surtout que les Finnois n'enlèvent progressivement à la population autochtone des îles d'Aland, son caractère proprement suédois. On ne peut nier, en effet, que la race finnoise s'étende progressivement vers l'ouest, vers l'archipel d'Aland en particulier, où la main-d'œuvre manque et où les salaires sont plus élevés qu'en Finlande continentale. De plus, sa natalité est plus puissante que celle de la race suédoise. C'est ainsi qu'en 1885, les Finlandais représentaient 85 % de la population

totale du Grand Duché et les Suédois 14 % de cette population. Dès 1900, il y avait 87 % de Finlandais contre 12 1/2 % de Suédois ; en 1910 enfin, les Suédois représentaient seulement 11 % de la population contre 89 % de Finnois.

Enfin d'autres causes d'ordre intérieur contribuaient à la création et à la continuation du mouvement séparatiste alandais. La population alandaise espérait qu'une fois réunie à la Suède, elle pourrait profiter des avantages économiques de cette dernière puissance, avantages auxquels ne pouvaient être avantageusement comparés ceux que leur offrait la jeune République finlandaise. Il est bien certain que si les Alandais faisaient figure vis-à-vis des Finlandais de population riche, ils pouvaient estimer qu'ils n'avaient pas les avantages et le confort de la population suédoise. Ils pouvaient donc espérer qu'une fois rattachés à la Suède, cette puissance n'aurait de cesse avant d'avoir amélioré les conditions matérielles de leur existence.

Enfin la dévalorisation de la monnaie nationale finlandaise était encore une excellente raison, aux yeux des Alandais, pour motiver leur rattachement à la Suède. Le mark finlandais subissait par rapport à la couronne suédoise une dépréciation progressive qui diminuait d'autant l'avoir alandais réalisé en marks finlandais. Or, d'après les déclarations qui étaient faites à la population alandaise par certains agitateurs étrangers, le rattachement à la Suède aurait entraîné l'échange au cours d'avant-guerre de ces marks finlandais contre des couronnes suédoises.

C'est ici que nous voyons alors apparaître les causes extérieures du mouvement séparatiste alandais.

On ne peut nier en effet qu'il n'y eut à cette époque dans l'Aland, une agitation et un mécontentement créés et entretenus par des étrangers à l'archipel. Des agitateurs à la solde de la Suède, essayèrent de fomenter un mouvement séparatiste qui aurait abouti au rattachement de l'archipel à la Suède et par conséquent à la satisfaction des ambitions suédoises. Ils commencèrent leur campagne d'agitation dans tout l'archipel dès le début de la guerre

mondiale. Le Gouvernement finlandais put même saisir des lettres dans lesquelles, au mois d'août 1917, des Alandais fixés à Stockholm indiquaient à leurs agents d'Aland les moyens à employer pour créer et entretenir le mécontentement alandais. Au bout de deux ans d'efforts ces agitateurs étaient arrivés à créer artificiellement un vaste mouvement séparatiste en Aland.

Ce mouvement séparatiste apparaît donc nettement artificiel et d'origine récente. Il était dû non à la violation de longue date des aspirations légitimes d'un peuple mais au désir de confort et de sécurité matérielle des Alandais. Il avait été créé en grande partie par des agitateurs étrangers qui avaient su tirer parti des difficultés politiques de la Finlande et de la différence de race entre Alandais et Finnois ; il remontait seulement à Août 1917, alors que l'Aland était sous la souveraineté finlandaise depuis des siècles. Il n'était pas basé non plus sur le désir de libertés plus grandes puisque l'archipel n'avait jamais été molesté par le Gouvernement finlandais et qu'il était en fait représenté depuis un siècle à la Diète de Finlande sans avoir émis à aucun moment la moindre protestation contre le régime finlandais. Quels allaient être les développements de ce mouvement ?

PREMIÈRE PARTIE

LA COMMISSION DES JURISTES

CHAPITRE PREMIER

NAISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DU DIFFÉREND SUÉDOIS-FINLANDAIS JUSQU'A L'ÉPOQUE DE L'APPEL AU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Quelques semaines avant la proclamation de l'indépendance finlandaise, un certain nombre de délégués communaux alandais se réunissent le 20 août 1917 à l'école populaire supérieure de Finström et déclarent devoir informer le Gouvernement suédois de ce que « vu des raisons spéciales (*sic*), la population alandaise désirait vivement la réincorporation de ses îles avec le Royaume de Suède » ; mais les circonstances les empêchent de remettre de suite cette adresse aux autorités suédoises. Quelques semaines plus tard, en décembre 1917, les promoteurs du mouvement en faveur du rattachement à la Suède font signer dans tout l'archipel, par les adultes des deux sexes, des formules de procuration demandant au Gouvernement suédois de faire le nécessaire pour obtenir le rattachement des îles d'Aland à la Suède. Ils réunissent ainsi 7.135 signatures et envoient le 31 décembre 1917 une adresse au roi de Suède demandant le rattachement du Comté d'Aland à la Suède. Ils reconnaissent dans ce manifeste qu'une des principales raisons qui les incitent à faire cette démarche est « la certitude que, sous le sceptre de la Suède, ils auront la sécurité de l'avenir ».

Le roi de Suède dans son discours du trône, le 16 janvier 1918, exprime sa conviction de voir résolue prochainement la question alandaise.

Nonobstant sa reconnaissance sans réserve de l'Etat finlandais, la Suède engage au cours de l'été 1918 des conversations officieuses avec la Finlande au sujet des îles d'Aland, pendant que des agitateurs à sa solde continuent leur campagne séparatiste dans l'archipel.

Le 9 novembre 1918, le Comité exécutif du « Landsting » alandais adresse aux Gouvernements des Etats-Unis, de Grande Bretagne, de France et d'Italie une requête tendant à obtenir le rattachement des îles d'Aland à la Suède, grâce à un plébiscite qui serait ordonné par la future conférence de la Paix. Les négociations directes, finno-suédoises, qui ont lieu postérieurement à la remise de cette adresse aux Gouvernements intéressés n'aboutissent à aucune entente. Le 19 novembre 1918, le Ministre de Suède à Helsingfors fait en vain une démarche auprès du Gouvernement finlandais pour obtenir l'adhésion de ce dernier au principe d'un plébiscite de la population des îles sur le rattachement de l'archipel à la Suède bien qu'il propose en échange à la Finlande l'appui de la Suède pour faire aboutir les revendications territoriales de la jeune République sur le continent.

Le 31 janvier 1919 une délégation des îles d'Aland remet un mémorandum à la Conférence de la Paix à Paris, dans lequel elle expose les raisons de l'attachement des Alandais à la Suède, raisons ethniques, linguistiques, économiques, géographiques. Elle demande le rattachement de l'archipel à la Suède en proposant un plébiscite sur cette question, plébiscite dont le résultat serait obligatoire pour la Finlande comme pour la Suède. A la suite de bruits ayant couru à cette époque sur la délimitation de l'Aland lors de son rattachement éventuel à la Suède, les électeurs des communes de Kumlinge et de Brändö Kyrköby demandent eux aussi à être rattachés à la Suède au cours de deux réunions en date des 29 janvier 1919 et 8 février 1919.

Prétextant ces différentes manifestations, la Suède remet, le 22 avril 1919, à la Conférence de la Paix, une note demandant le rattachement de l'archipel alandais à

la Suède. Dans la première partie de cette note, le Gouvernement suédois fait l'exposé chronologique des premières manifestations pro-suédoises des Alandais depuis l'automne 1917. La Suède exprime l'opinion que le règlement de cette question est d'ordre européen, se référant au texte de la Convention annexée au traité de Paris de 1856 par laquelle un régime de non fortification des îles était imposé à la Russie. Elle fait valoir aussi qu'au cours de conversations diplomatiques avec les représentants de la France et de l'Angleterre à Stockholm, ces agents diplomatiques auraient insisté sur le fait que le règlement de la question de la souveraineté des îles d'Aland ne pourrait avoir lieu sans l'agrément de leurs Gouvernements. Le Gouvernement suédois estime par conséquent que le moment est propice pour soulever cette question puisque la conférence va procéder à la délimitation des frontières de la Finlande et il propose un plébiscite dans l'archipel, plébiscite dont le résultat aurait force obligatoire pour la Suède et la Finlande. Il ajoute enfin que la Suède est prête à accepter un régime de non fortification des îles au cas où celles-ci lui seraient attribuées.

En mai 1919, la Conférence de la Paix constitue une commission pour l'examen des questions baltiques et en confie la présidence à un ambassadeur anglais Sir Esme Howard. Cette commission va avoir à étudier, parmi les questions soumises à son examen, la question des îles d'Aland que la note du Gouvernement suédois du 22 avril 1919 venait de soumettre à l'examen de la Conférence de la Paix.

Avant que la commission pour l'examen des questions baltiques n'étudie la question des îles d'Aland, un certain nombre de délégués alandais se réunissent le 1^{er} juin 1919 et décident de mettre immédiatement tous les Alandais majeurs des deux sexes en mesure de se prononcer pour ou contre le rattachement à la Suède. Sur 10.196 avis exprimés au cours de la consultation qu'ils organisent, 9.735 sont favorables au rattachement, 461 seulement y sont opposés.

A la suite de ces divers événements, le 5 juin 1919, le Gouvernement finlandais remet à la Suède une réponse écrite à la démarche faite auprès de lui le 19 novembre 1918 par le Ministre de Suède à Helsingfors. Il fait remarquer tout d'abord que géographiquement et historiquement l'archipel d'Aland est rattaché à la Finlande et non pas à la Suède. Il ajoute que la population alandaise constitue seulement le 1/15^e de la nationalité suédoise en Finlande et ne peut donc être considérée comme une unité ethnique fermée. Les manifestations pro-suédoises, à ce moment, de la population alandaise lui paraissent dues seulement aux conséquences de la guerre. Le stationnement des troupes russes dans l'archipel, l'insurrection rouge du printemps de l'année 1918 suffisent selon lui pour avoir effrayé la population alandaise et lui avoir fait douter de la stabilité du nouvel Etat finlandais. Bien que ces manifestations ne puissent être considérées comme l'expression des sentiments profonds de la population alandaise, le Gouvernement finlandais rappelle qu'il a pris toutes les mesures nécessaires et à la conservation des caractères propres de la population alandaise et au respect de son autonomie. Il expose qu'il existe des écoles primaires de langue suédoise dans toutes les communes, un lycée et une école de navigation de langue suédoise à Marienhamn. Il a imposé l'obligation aux fonctionnaires d'employer le Suédois dans leurs rapports avec la population. Bien plus, l'Aland constitue un Gouvernement à part ayant comme chef-lieu Marienhamn. Enfin, de nombreuses modifications à l'étude, d'ordre constitutionnel et administratif, augmenteront encore l'autonomie de l'Aland.

Dans ces conditions, la Finlande ne reconnaît pas le droit aux Alandais de se séparer d'elle par plébiscite, elle estime qu'il s'agit là non pas de la sécession d'une unité ethnique nationale fermée mais seulement du détachement de quelques paroisses de l'unité à laquelle elles appartiennent. D'ailleurs la Suède est d'autant moins fondée à réclamer ce plébiscite que lorsqu'elle a reconnu la République finlandaise comme Etat, elle n'a fait aucune réserve

au sujet des îles d'Aland. La Finlande se déclare cependant, toute prête à discuter avec la Suède les modalités d'un nouveau régime de démilitarisation de l'archipel.

Le 19 juin 1919 la Suède répond par une longue note à la note finlandaise du 5 juin. Elle maintient son avis de la nécessité du règlement de la question des îles d'Aland par la voie plébiscitaire. Pour la Suède, le désir des Alandais d'être rattachés à la Suède est fort ancien. Elle base cette assertion sur un exposé historique de la question, sans pouvoir nier, au cours de cet exposé, que l'archipel ait été réuni au point de vue administratif « à certaines provinces du Sud-Ouest de la Finlande ». Cela ne l'empêche d'ailleurs pas d'affirmer que même dans ce cas il ne saurait s'agir « d'incorporation à la Finlande, pour « cette raison déjà que la Finlande n'était alors qu'une « dénomination géographique collective pour les provinces « à l'Est du golfe de Bothnie et non pas une unité politique ou administrative », (ce qui ne nous convainc pas beaucoup).

Selon le Gouvernement suédois « la situation spéciale » de l'archipel lors de la cession de celui-ci à la Russie, ainsi que les manifestations de sa population depuis 1917 autorisent cette population à décider elle-même de son sort. Quant aux mesures favorables à l'autonomie alandaise prises par la Finlande, la Suède n'a pas à les juger mais elle les croit insuffisantes, puisque les Alandais nonobstant ces mesures continuent à protester. Jusqu'en 1809, la population alandaise était partie intégrante de la population suédoise de la Suède, aussi son rattachement à celle-ci serait-il simplement l'application du principe de l'abolition du morcellement forcé des nationalités. La Suède refuse donc d'engager des négociations ayant uniquement trait à la démilitarisation de l'archipel. C'est devant le silence de la Finlande pendant de longs mois qu'elle a cru devoir, par sa note du 22 avril 1919, appuyer les revendications de la population alandaise auprès de la Conférence de la Paix.

Le Gouvernement suédois tente ensuite d'expliquer le

fait que sa reconnaissance de la République finlandaise comme Etat n'a été accompagné d'aucune réserve. Il remarque pour ce faire que toute réserve lui paraissait superflue à ce moment là puisque d'après lui les îles d'Aland avant leur séparation d'avec la Suède ne faisaient pas partie de la Finlande, et que, les manifestations pro-suédoises de la population de l'archipel après la révolution russe lui paraissent suffire par elles-mêmes pour légitimer le rattachement de ces îles à la Suède.

Le Gouvernement suédois termine en proposant au Gouvernement finlandais de s'en remettre à la décision de la Conférence de la Paix au cas où il refuserait d'accepter de négocier directement avec la Suède la question de l'attribution de la souveraineté de l'archipel.

Le 5 juillet 1919, les délégués à Paris de la population alandaise remettent à Sir Esme Howard, président de la Commission pour le traitement des questions baltiques, créée en mai 1919 par la Conférence de la Paix, une lettre lui exposant les revendications de leurs concitoyens. Cette lettre mentionnait les résultats de la consultation populaire qui suivit la réunion du « Landsting » d'Aland du 1^{er} juin 1919 et demandait le rattachement des îles à la Suède, soit immédiatement, soit à la suite d'un plébiscite permettant à la population de manifester une nouvelle fois son désir de rattachement au Royaume voisin.

La Commission pour le traitement des questions baltiques établit dans le courant de juillet un rapport sur la question, rapport resté inédit, qui est soumis au Conseil suprême. Sur l'invitation de ce dernier, les délégués suédois lui exposent, le 4 août 1919, le point de vue de leur Gouvernement et remettent à l'appui de leur thèse une note transmise aussitôt à la Commission baltique pour nouvel examen.

Dans cette note, les délégués suédois essaient de réfuter la thèse finlandaise rappelant que sous la domination suédoise, l'archipel fut souvent placé dans la circonscription administrative du Gouvernement d'Abo, Gouver-

nement qui actuellement fait partie de la République Finlandaise.

Pour les Suédois ce rattachement n'a aucune signification, car les quatre provinces qui forment la Finlande actuelle n'avaient d'après eux, sous la domination suédoise, aucun lien entre elles et par conséquent ne formaient pas une entité politique ou administrative.

Les délégués suédois ajoutent d'ailleurs que la partie historique est d'importance secondaire. Le but principal de leur mémoire est de mettre en lumière le désir actuel de la population alandaise d'être réunie à la Suède et ils rappellent les deux consultations populaires, celle de décembre 1917, et celle de juin 1919, favorables toutes deux à ce rattachement. Le mémoire suédois essaie ensuite de démontrer que la population alandaise forme une entité ethnique et économique différente non seulement de l'ensemble des Finlandais de race finnoise, mais encore du groupe suédois de Finlande. En effet, les Suédois finlandais seraient soumis davantage à l'influence finnoise que les Alandais en raison de leur dissémination dans toutes les provinces de la Finlande.

Cette argumentation nous paraît d'ailleurs peu digne de foi car le même mémoire, quelques pages plus haut expose que « la majorité des Suédois (de Finlande) habitent la côte, concentrés surtout dans deux différentes parties : l'une au Nord du golfe de Bothnie, l'autre dans la province de Nyland, au Nord du golfe de Finlande ».

Le mémoire suédois traite ensuite la question de la neutralisation des îles d'Aland. Les stipulations de l'annexe au traité de Paris de 1856 sur la non fortification des îles d'Aland ne répondent plus aux conditions actuelles, disent les délégués suédois. Il faut régler à nouveau la neutralisation de ces îles et en même temps la question de leur souveraineté; non seulement les deux Etats en cause, mais l'Europe toute entière y a intérêt ; aussi la Conférence de la Paix paraît-elle au Gouvernement suédois le meilleur juge en l'occurrence.

Le fait que la Russie ne peut, à ce moment, participer

au règlement de ces différentes questions ne gêne en rien le Gouvernement suédois. Pour lui, la Russie a plus d'intérêt à voir résolue la question de la démilitarisation de l'archipel que celle de la souveraineté même de ce territoire puisque elle a déjà reconnu l'indépendance de la Finlande qui la sépare des îles d'Aland. Aussi la Suède est-elle prête à donner toutes garanties pour la démilitarisation des îles et ce, d'accord avec la Russie, quand celle-ci pourra participer aux négociations qui auront lieu à cet effet. Comme un prompt règlement de la question de la souveraineté alandaise s'impose, la Suède demande que ce règlement ait lieu de suite, sans le concours de la Russie.

A l'automne 1919, la Conférence de la Paix n'a pas encore statué ; le Gouvernement finlandais prépare cependant un projet d'autonomie pour les îles. Déjà la loi finlandaise du 17 juillet 1919 fixant la forme du Gouvernement proclamait que le finnois et le suédois étaient les « langues nationales » de la population (voir annexe I, article 14). L'article 50 de cette loi prévoyait que les nouvelles délimitations administratives finlandaises devaient être établies de façon à ne grouper que des habitants parlant la même langue et l'article 75 consacrait, en même temps que l'obligation du service militaire pour tous les citoyens, l'incorporation des recrues dans des unités de même langue (suédoise ou finnoise) suivant leur race.

Cependant le projet finlandais d'autonomie de l'archipel d'Aland est fort mal accueilli par la population alandaise qui manifeste son mécontentement par plusieurs déclarations successives, les unes du Landsting alandais, les autres de ses délégués, adressées aux représentants diplomatiques des principales puissances alliées et associées, en date des 14 octobre, 21 novembre 1919 et 21 février 1920.

Plusieurs raisons expliquent le redoublement d'intensité et de fréquence de ces manifestations. Une raison d'ordre intérieur d'abord : l'examen du projet de loi finlandais consacrant l'autonomie de la province d'Aland ; une fois

votée cette loi enlèvera bien des griefs contre la Finlande aux Alandais et aux Suédois. Des raisons d'ordre extérieur s'y ajoutent et éclairent mieux encore la situation. En effet le traité de Versailles, signé le 28 juin 1919, qui a laissé en suspens la question d'Aland, a effectué le règlement des questions du Spitzberg et du Schleswig, et ce règlement s'est traduit par un accroissement des territoires respectifs de deux puissances voisines de la Suède : la Norvège et le Danemark.

En ce qui concerne le Danemark, le 10 janvier 1920, et en exécution des stipulations du traité de Versailles, une commission internationale a préparé un plébiscite dans le Schleswig, plébiscite en deux zones. Dans la première zone, celle du Schleswig du Nord, la consultation populaire qui eut lieu le 10 février 1920 a donné 75.431 voix au Danemark pour 25.329 à l'Allemagne (toutefois, dans la deuxième zone, Schleswig du Centre et Flensburg, l'Allemagne l'emportait sur le Danemark le 14 mars par 48.148 votes contre 13.029 voix). Le résultat du premier de ces plébiscites entraînait donc la restitution au Danemark de la partie du Schleswig située au nord du fjord de Flensburg et d'une ligne partant du fjord et allant vers l'ouest. Quant à la Norvège, le Conseil suprême de la Conférence de la Paix lui attribuait la souveraineté du Spitzberg et celle de toutes les îles entre les 10° et 35° de longitude est et entre les 74° et 81° de latitude nord ; le traité consacrant l'attribution à la Norvège de la souveraineté sur l'ensemble de ces territoires (dont l'ensemble porte maintenant le nom de Svalbard), était signé par l'Angleterre, les Dominions britanniques, la France, l'Italie, les Etats-Unis, le Japon, la Hollande, le Danemark, la Norvège et la Suède.

Des trois puissances scandinaves proprement dites, toutes les trois neutres pendant la guerre mondiale, deux d'entre elles, la Norvège et le Danemark, accroissaient donc leur territoire ; seule la Suède ne bénéficiait pas de cette révision générale du statut européen. Aussi le Gouvernement suédois n'hésita-t-il pas à provoquer dans

l'archipel d'Aland une agitation plus intense, qui le moment venu devait lui permettre de rentrer en possession de l'archipel. Les protestations alandaises reprennent donc aussitôt après le vote de la loi d'autonomie par le Riksdag finlandais. (Voir le texte de cette loi, annexe n° 2).

La mise en vigueur de cette loi devait, en effet, mettre la Suède et les Alandais dans une position délicate, en leur enlevant la majeure partie des griefs alandais et par conséquent la possibilité de considérer la population de l'archipel comme une minorité opprimée. Aussi, d'accord avec le Gouvernement suédois, une délégation d'Alandais se rend à Stockholm le 31 mai 1920 et remet une adresse au Roi et au Conseil des Ministres demandant le rattachement de l'archipel au Royaume de Suède.

A la suite de cette démarche, le Gouvernement finlandais fait remettre le 4 juin au Gouvernement suédois par son ministre à Stockholm une note de protestation contre l'attitude de la Suède. La Finlande maintient ses droits à la souveraineté des îles d'Aland « droits que la Suède, de son côté, a elle-même reconnus sans réserves ». Le 8 juin 1920, le Gouvernement suédois répond au Gouvernement finlandais, mais seulement par une courte note dans laquelle il se contente de rappeler les arguments militant selon lui en faveur du rattachement des îles au Royaume de Suède.

Pendant ce temps, les événements se précipitent.

Le 4 juin 1920, le Président du Conseil des Ministres de Finlande, accompagné des ministres de la Guerre et du Commerce, s'est rendu à Marienhamn pour y rencontrer les délégués de la population d'Aland. Après avoir exposé les principales concessions contenues dans la loi d'autonomie, le Président du Conseil a demandé aux délégués alandais de lui prêter leur concours pour la mise en vigueur de cette loi. M. Julius Sundblom, au nom des délégués alandais, lui répond par un refus catégorique. Il réclame à nouveau un plébiscite qui permettra aux Alandais d'affirmer leur volonté d'être rattachés à la Suède.

Devant le refus des délégués alandais, le Gouvernement

finlandais fait arrêter M. Sundblom et M. Björkman, Président du Landsting alandais. Ceux-ci sont inculpés de haute trahison et transférés à Abo. Des troupes finnoises, deux compagnies d'infanterie et une compagnie de mitrailleuses, sont débarquées dans les îles d'Aland et y prennent leurs cantonnements.

Le Gouvernement suédois apprend l'arrestation des deux leaders autonomistes le 7 juin. Il charge aussitôt son ministre à Helsingfors de demander au Gouvernement finlandais les raisons de ces arrestations.

Le Gouvernement finlandais remet sa réponse le 8 juin 1920. Les agitateurs qu'il a fait arrêter, dit-il, sont inculpés d'avoir tenté de séparer l'Aland de la Finlande avec l'appui et sous la protection d'une puissance étrangère, tentatives considérées comme un crime d'après la loi finlandaise. Il ajoute qu'il considère cette affaire comme une question intérieure finlandaise.

Dès le 10 juin, la Suède répond par une note assez courte où elle reproduit seulement les affirmations déjà contenues dans des déclarations antérieures; le seul motif selon elle de l'arrestation des deux leaders pro-suédois a été leur collaboration à la rédaction et à la remise de l'adresse des délégués alandais au Gouvernement suédois et aux principales puissances alliées et associées.

L'entrée en vigueur de la loi finlandaise sur l'autonomie de l'archipel alandais ne constitue pas une raison suffisante pour motiver l'arrestation de ces deux leaders et ces arrestations constituent une provocation non seulement pour les Alandais mais encore pour la Suède. Le Gouvernement suédois évoque enfin le principe du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes, principe grâce auquel la Finlande a été libérée, principe enfin que cette dernière invoque dans ses négociations avec la Russie pour obtenir la réunion à la République finlandaise de la Carélie orientale. Le Gouvernement suédois conclut en déclarant que le peuple suédois tout entier a été *indisposé* par les arrestations de MM. Sundblom et Björkman, que ces arrestations constituent la violation d'un droit inaliénable

et prie la Finlande de « prendre en considération le nouvel état d'esprit suédois » pour la solution de l'affaire alandaise.

Dans sa réponse remise le 12 juin 1920 au ministre suédois à Helsingfors, la Finlande fait justement remarquer qu'elle devait s'opposer aux manœuvres alandaises n'ayant pas d'autre but que de provoquer la sécession de l'archipel. La Finlande n'acceptera pas d'être placée devant le fait accompli. Elle n'admettra pas davantage la comparaison de l'attitude suédoise vis-à-vis des Alandais avec celle de la Finlande à l'égard des habitants de la Carélie orientale : le sort de la population alandaise n'est pas comparable à celui des Finnois de Carélie orientale, qui sont opprimés et menacés dans leur existence même. Le Gouvernement finlandais rappelle ensuite que l'ordre judiciaire finlandais ne reconnaît à aucun citoyen finlandais le droit de susciter, avec l'aide d'une puissance étrangère, des troubles ou des manifestations dirigés d'une manière quelconque contre les pouvoirs publics finlandais. Sa conclusion est qu'il serait vain de considérer comme une provocation les mesures qu'il a prises vis-à-vis de certains agitateurs alandais.

En guise de réponse à cette note, le Gouvernement suédois rappelle son ministre à Helsingfors pour lui demander son rapport sur la situation et attire l'attention des grandes puissances sur la nécessité de mettre fin à cette querelle qui risque de s'envenimer. Le 19 juin 1920 le Secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères de la Grande-Bretagne attire l'attention du Conseil de la Société des Nations sur la question des îles d'Aland, question susceptible d'affecter les relations internationales, en vertu de l'article 11, alinéa 2, du Pacte de la Société des Nations, ainsi conçu : « Il est en outre déclaré que tout membre de
« la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention
« de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de
« nature à affecter les relations internationales et qui
« menace par suite de troubler la paix ou la bonne
« entente entre nations, dont la paix dépend ».

CHAPITRE II

EXAMEN PAR LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

NOMINATION DE LA COMMISSION DES JURISTES.

A la suite de la démarche du Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères de Grande-Bretagne, le Secrétaire Général de la Société des Nations convoque le Conseil de la Société pour le 9 juillet 1920 et invite en même temps la Finlande, ainsi que la Suède, à envoyer l'une et l'autre un représentant chargé d'exposer leur point de vue devant le Conseil. La Suède charge de ce soin M. Branting, Président du Conseil des Ministres du Royaume et la Finlande, M. Enckell, Ministre de Finlande à Paris.

La Suède, en l'espèce, était favorisée du fait que la Finlande ne faisait pas encore partie de la Société des Nations. En effet, si la Finlande avait fait partie de la Société à cette époque, elle aurait pu invoquer pour sa défense l'article 10 du Pacte : « Les membres de la « Société s'engagent à respecter et à maintenir contre « toute agression extérieure l'intégrité territoriale et « l'indépendance politique présente de tous les membres « de la Société. En cas d'agression, de menace ou danger « d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer « l'exécution de cette obligation ».

La politique suédoise relative aux îles d'Aland constituait en effet une menace d'agression extérieure et la Finlande eut été fondée à demander au Conseil de la garantir contre les visées annexionnistes de sa puissante voisine.

Quoi qu'il en soit, le 7 juillet 1920, M. Wrangel, Ministre de Suède à Londres remet à Sir Eric Drummond, Secrétaire général de la Société des Nations, un exposé

des vues du Gouvernement suédois sur la question en litige.

Ce rapport contient l'historique de la question depuis la déclaration d'indépendance de la Finlande jusqu'à l'évocation du conflit par le Conseil de la Société des Nations.

Puis, le Gouvernement suédois consacre quelques pages de ce document à l'exposé de sa thèse : De même que la Conférence de la Paix a appliqué le principe du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes pour décider du retour du Schleswig au Danemark, de même la Société des Nations doit permettre aux Alandais de décider eux-mêmes de leur sort. Contrairement aux affirmations finlandaises, le principe de libre détermination du sort des peuples s'applique aussi bien pour la solution des questions de nationalité soulevées par la délimitation d'un Etat que dans le cas d'une population formant une unité nationale fermée. Aucune raison ne milite contre l'application de ce principe à la solution de la question d'Aland. Au point de vue géographique, si les îles d'Aland sont séparées de la Suède par un large bras de mer, elles le sont également de la Finlande par le Skiftet, assez large lui aussi, et l'île principale « Fasta Aland » est plus près de la Suède que de la Finlande. Economiquement parlant, les échanges commerciaux entre l'Aland et la Suède, même après l'annexion de l'archipel par la Russie, ont toujours été très actifs. Historiquement enfin, si la population alandaise ne constitue pas par elle-même une unité nationale définie, elle a fait partie jusqu'en 1809 de l'unité nationale constituée par la population de l'ancien Royaume de Suède. Le rattachement de cette population et de son territoire à la Suède ne serait donc que l'application du principe de libre détermination des peuples.

Le Gouvernement suédois examine ensuite la question du désarmement de l'archipel. Il prend l'engagement, en cas de rattachement des îles à la Suède, de consentir à une neutralisation de l'archipel, plus complète encore que celle stipulée par la Convention annexée au traité de Paris de 1856, à condition cependant qu'une garantie inter-

nationale contre la violation de la neutralité de ces îles lui soit accordée. D'ailleurs, ajoute-t-il, point n'est besoin de fortes garnisons dans un pays dont la population a les mêmes instincts, les mêmes traditions, la même langue que l'Etat sous la souveraineté duquel il se trouve. Par contre, quand la population d'un territoire a manifesté, à plusieurs reprises, le désir d'être détaché de l'Etat dont il dépend, cet Etat est enclin à augmenter le nombre des forces militaires stationnées sur ce territoire, pour être certain de le garder sous sa domination. Il y aurait donc intérêt à rattacher les îles d'Aland à la Suède pour aboutir à une *neutralisation* effective de cet archipel, neutralisation qui est de l'intérêt même de l'Europe tout entière.

La Suède propose donc au Conseil de la Société des Nations d'adopter le point de vue suivant : « Il sera « permis à la population alandaise de décider immédia- « tement par plébiscite si l'archipel restera sous la souve- « raineté finlandaise ou sera réintégré au Royaume de « Suède ».

Le Gouvernement suédois abordant la question de procédure, exprime l'espoir de voir effectuer le règlement de cette question conformément aux articles 15 et 17 du Pacte de la Société des Nations. La Suède se réserve d'ailleurs le droit, en tant que membre de cette Société, de demander l'application d'une procédure conforme à ces deux articles au cas où le Conseil ne les appliquerait pas de sa propre initiative à la solution du conflit.

Pour finir, le Gouvernement suédois fait valoir que le conflit n'est devenu plus aigu au cours des dernières semaines qu'à la suite de l'arrestation par le Gouvernement finlandais des deux chefs du mouvement séparatiste alandais et de l'ouverture d'une action judiciaire contre ces derniers. Pour la Suède, il n'y a « aucune présomption de criminalité » à la base de ces arrestations. En effet, les deux prévenus ainsi arrêtés à cette époque s'étaient livrés aux mêmes manœuvres l'année précédente. Celles-ci avaient alors attiré l'attention du Gouvernement finlandais qui avait procédé à une enquête et avait estimé qu'il n'y

avait pas lieu à intervention légale. Par conséquent, les deux leaders séparatistes qui venaient d'être arrêtés pour le même chef ne pouvaient supposer avoir agi contrairement aux lois finlandaises. Aussi le Gouvernement suédois demande-t-il au Conseil de protéger les deux prévenus contre toute poursuite et d'exiger le rappel des troupes finlandaises cantonnées dans l'archipel et ce, pour éviter toute aggravation éventuelle du conflit.

Le 9 juillet 1920, le Conseil de la Société des Nations se réunit à Londres pour l'étude de ce différend. M. Enckell Ministre plénipotentiaire de Finlande, au nom de la République de Finlande et M. Branting, Président du Conseil des Ministres de Suède, au nom du Royaume de Suède, font respectivement, devant le Conseil, l'exposé du point de vue de leur Gouvernement sur le conflit. Sur la demande du Conseil, ils remettent à l'appui de leurs déclarations : M. Branting une lettre, M. Enckell une lettre et une note précisant l'attitude de leur Gouvernement. La lettre de M. Branting se borne à énoncer les prétentions suédoises tendant au règlement de la question d'Åland par un plébiscite et à protester de nouveau contre l'arrestation des deux chefs du mouvement séparatiste alandais.

La note finlandaise, au contraire, constitue un véritable déclinatoire d'incompétence. Pour la Finlande, le règlement du différend qui s'est élevé entre la population alandaise et la République de Finlande n'est pas de la compétence du Conseil de la Société des Nations. En effet, le Conseil en a été saisi en vertu de l'article 11 d'après lequel la Société des Nations doit prendre toutes mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations, dans le cas de guerre ou de menace de guerre, mais il n'y a en l'espèce, aucune menace de guerre. D'autre part, le différend en cause est d'ordre purement interne et n'a aucun caractère international puisqu'il s'agit seulement d'une question de protection de minorités ethniques, question que la Finlande a résolue libéralement en accordant à la population alandaise l'autonomie la plus étendue. Aussi le Gouvernement finlandais conclut-il à l'incompétence du Conseil en se

basant sur l'article 15, alinéa 8 du Pacte d'après lequel : « si le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une des parties, le Conseil en prend acte sans recommander aucune solution ».

Le lendemain, le 10 juillet, le représentant de la Suède proteste devant le Conseil contre les termes de cette note finlandaise. Le Gouvernement suédois ne peut admettre l'exception d'incompétence soulevée par la Finlande, qui fait de la solution de cette question une affaire d'ordre strictement interne. D'ailleurs, en admettant même que ce soit une question d'ordre intérieur, la Suède estime que les répercussions soulevées à l'étranger par ce conflit le rendent d'ordre international. Aussi demande-t-elle au Conseil de rejeter l'exception d'incompétence soulevée par la Finlande. La Suède tient absolument en effet « à mettre une fin à la fermentation qui existe tout près de ses frontières ».

Pour être fixé sur la valeur de cette argumentation juridique, le Conseil va faire appel à un comité international de juristes, et le lundi 11 juillet 1920, réuni en séance publique sous la présidence de M. A.-J. Balfour, le Conseil décide à l'unanimité, sur la proposition de ce dernier et avec l'assentiment de la Finlande et de la Suède, de nommer une commission de trois juristes chargés de donner au Conseil leur opinion :

« 1° Sur la question de savoir si dans le sens de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte, la thèse soutenue par la Suède devant le Conseil au sujet des îles d'Aland, porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande.

« 2° Sur l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland ».

Le Conseil confie également le soin de désigner les membres de cette commission à son Président qui, le 12 juillet 1920, en nomme membres : MM. les professeurs F. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris, A. Struycken, Conseiller d'Etat du Royaume des Pays-

Bas, et Max Huber, Conseiller juridique du Département politique suisse. M. le Doyen Larnaude est nommé président et M. G. Kaeckenbeeck, de la section juridique du Secrétariat de la Société des Nations, secrétaire de cette commission.

CHAPITRE III

ANALYSE DU RAPPORT DES JURISTES

(A L'EXCEPTION DU MÉMOIRE SUR LA DÉMILITARISATION
DE L'ARCHIPEL D'ALAND).

La Commission des Juristes se réunit à la Faculté de Droit de Paris le 3 août 1920. Elle examine les exposés qui lui sont soumis par les Gouvernements suédois et finlandais, entend les représentants respectifs de ces Gouvernements, les deux délégués alandais, MM. Johannes Eriksson et Auguste Karlsson, et termine son rapport sur les questions qui lui avaient été soumises le 5 septembre 1920.

Dans ce rapport, la Commission détermine en premier lieu le sens et les conditions d'application de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations sur lequel s'est fondée la Finlande pour décliner la compétence du Conseil. Aux termes de cet alinéa « si l'une des parties prétend, et si le Conseil admet, que le conflit porte sur une question d'ordre intérieur, le Conseil ne doit recommander aucune solution ».

La Commission étudie ensuite les caractères intrinsèques du différend finlandais-suédois, afin de décider si le conflit est ou non de la compétence de la Société des Nations. Les questions soulevées par ce conflit sont les suivantes :

La population alandaise peut-elle, en se basant sur le principe que les peuples peuvent librement disposer d'eux-mêmes, demander son rattachement à la Suède ? La Suède peut-elle demander qu'un plébiscite ait lieu dans l'archipel d'Aland afin de permettre à la population de ces îles de décider, soit de leur rattachement à la Suède, soit du maintien de la souveraineté finlandaise ?

La Commission remarque en premier lieu que le principe si souvent invoqué du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes n'est pas inscrit dans le Pacte de la Société des Nations. Pour elle, ce principe ne peut être considéré comme une règle positive de droit international public, malgré son application, en fait, dans certains traités internationaux. Le droit de disposer du territoire national est un des attributs essentiels de la souveraineté de chaque Etat. Par conséquent, une fraction de peuple n'a pas le droit de se séparer de son propre mouvement de l'Etat dont elle fait partie et d'autres Etats n'ont pas le droit de réclamer une telle séparation. Dans des circonstances normales, c'est l'Etat dont dépend la fraction de population réclamant la libre disposition d'elle-même qui a seul qualité pour accorder ou refuser à cette partie de sa population le droit de déterminer son propre sort politique.

Après avoir ainsi implicitement reconnu le caractère d'ordre intérieur d'un tel conflit, la Commission déclare cependant que les principes qu'elle vient de rappeler peuvent seulement s'appliquer à *un peuple définitivement constitué en Etat souverain*. Lorsque cet Etat n'a pas encore complètement pris naissance, on se trouve dans une période de transformation ou de dissolution, la souveraineté territoriale de cet Etat fait défaut et cette carence le met dans une situation de fait douteuse et incertaine. Aussi les transformations ayant lieu pendant cette période de gestation ne relèvent-elles pas de la seule compétence de cet Etat. Elles intéressent aussi la communauté internationale.

Dans de tels cas, on peut admettre l'application du principe du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes, soit en permettant aux populations réclamant l'exercice de ce droit, de constituer un Etat indépendant, soit en leur laissant la faculté d'opter entre deux Etats déjà existants. Mais, même dans de semblables éventualités, des considérations géographiques, économiques ou autres peuvent s'opposer à l'application absolue de ce

principe. Il peut être alors préférable d'adopter un compromis qui donne de sérieuses garanties de liberté au peuple ou à la fraction de peuple se réclamant de ce principe, tout en sauvegardant les droits de l'Etat dont dépend cette minorité. Pour ce faire, il suffira d'accorder à cette fraction de peuple de larges garanties d'autonomie.

La Commission des Juristes estime par suite nécessaire pour pouvoir déterminer si la question des îles d'Aland est ou non une question de la compétence exclusive de la Finlande, de rechercher d'abord si la souveraineté territoriale de la République de Finlande sur le territoire des îles d'Aland a un caractère définitif, normal, ou si elle est transitoire ou inachevée. Il lui faut donc déterminer tout d'abord la situation juridique de la Finlande dans l'Empire russe.

Elle admet, avec la plupart des juristes ayant traité cette question, la possibilité de considérer le Grand-Duché de Finlande comme un Etat proprement dit. Elle pourrait donc adopter la thèse finlandaise d'après laquelle le Grand-Duché de Finlande était un Etat incorporé sans doute à l'Etat russe, mais jouissant des plus grandes garanties d'indépendance et d'autonomie. Néanmoins la Commission estime qu'en fait, et malgré les garanties du traité de paix de Frederikshamn et de la déclaration impériale de Borgo, la Finlande n'avait pas d'existence juridique extérieure et était indissolublement liée à la Russie. La Commission ajoute enfin que la Finlande a été traitée par la Russie depuis 1809 comme une simple province de l'Empire et qu'après la révolution russe, les Gouvernements provisoires qui se succédèrent aux affaires en Russie envoyèrent toujours des gouverneurs généraux en Finlande, ce qui prouverait que la Finlande n'était, aux yeux de la Russie, qu'une simple province.

La Commission rappelle ensuite que le 15 novembre 1917 un manifeste bolchevique reconnût aux peuples allogènes de la Russie le droit de disposer d'eux-mêmes. A cette date, la Diète finlandaise prit le pouvoir et constitua un Gouvernement national qui proclama, le

4 décembre 1917, l'indépendance de la Finlande. Celle-ci fut ensuite reconnue comme Etat par les Soviets, la Suède, la France, le Danemark, la Norvège, la Suisse.

Mais ces faits ne semblent pas suffisants à la Commission pour lui permettre d'estimer qu'à partir de ce moment la Finlande est un Etat souverain. Selon elle, les reconnaissances des nouveaux Etats qui ont eu lieu pendant la guerre n'ont pas la même valeur juridique que celles ayant lieu en temps de paix.

D'après la Commission, ces reconnaissances n'étaient que « des reconnaissances de peuples ou de nations, quelquefois même de simples reconnaissances de gouvernements » et dans l'intention même de ceux qui les faisaient, elles n'avaient pas la même valeur qu'en temps normal. Le caractère provisoire de ces reconnaissances résulterait de la manière dont les Gouvernements qui les ont données, les ont eux-mêmes envisagées. C'est ainsi, dit la Commission, que la Suède par son attitude a toujours montré qu'elle s'intéressait à la question des îles d'Aland et : « qu'elle a toujours agi en fait comme si sa reconnaissance avait été faite avec réserves ». En ce qui concerne la France, M. Georges Clemenceau, Président du Conseil, déclara le 29 septembre 1918, que la question des îles d'Aland devait être examinée par la Conférence de la Paix. Quant à la Russie, elle était, lorsqu'elle reconnût la Finlande, en pleine révolution.

La Commission cite enfin la Grande-Bretagne qui reconnût la République finlandaise le 6 mai 1919 seulement et qui le lendemain joignait à sa reconnaissance une note demandant à la Finlande d'accepter les décisions de la Conférence de la Paix relative à ses frontières. Ce n'est que le 21 janvier 1920 que le Royaume-Uni déclarait reconnaître l'Etat de Finlande sans réserve d'aucune sorte.

La Commission examine ensuite la situation intérieure de la Finlande à l'époque de sa déclaration d'indépendance. Selon elle, certains des éléments essentiels de l'Etat lui manquaient ; la vie politique et sociale était désorganisée, l'autorité ne pouvait plus s'affirmer, la guerre civile

sévissait. La Diète avait été chassée de la Capitale, la police et l'armée étaient partagées entre deux camps ennemis. Les troupes russes et des troupes allemandes prenaient part aux combats entre troupes rouges et blanches de Finlande. C'est seulement en mai 1918 que les troupes étrangères quittaient le pays et que la guerre civile prenait fin. Ce n'est donc qu'à cette date que la vie politique et sociale normale s'était rétablie en Finlande. C'est seulement à partir de ce moment là que la Finlande était née comme Etat souverain normalement constitué.

La Commission estime, dans ces conditions, que la formation d'un Etat finlandais indépendant en 1917 constituait un phénomène politique nouveau et non pas la continuation de l'existence politique antérieure du Grand-Duché de Finlande.

La Commission trace ensuite un bref historique des îles d'Aland ; elle rappelle que ces îles furent suédoises jusqu'en 1809 et qu'elles furent cédées à la Russie en même temps que la Finlande, par le traité de Frederikshamn en 1809 ; elle ajoute cependant que la population alandaise n'accepta cette cession de son territoire qu'après la signature du traité alors qu'avant même la signature du traité de Frederikshamn les Finlandais avaient prêté serment de fidélité le 22 mars 1809 à l'Empereur de Russie, Grand-Duc de Finlande. Par conséquent, d'après la Commission, la Finlande était rattachée à la Russie avant les îles d'Aland en raison de sa formelle acceptation de la souveraineté russe le 22 mars 1809, tandis que les îles d'Aland n'avaient accepté cette souveraineté qu'après la signature du traité, c'est-à-dire le 17 septembre 1809. Ce n'est qu'à partir de ce moment, disent les juristes, que les îles d'Aland firent incontestablement partie de la Finlande.

Aussi la Commission des Juristes se refuse-t-elle à considérer les îles d'Aland comme faisant partie *en droit* du nouvel Etat finlandais indépendant : elle considère que : (supplément spécial n° 3 au *Journal Officiel de la Société des Nations*, page 10) « Si une partie d'un Etat

« se sépare en fait de cet Etat, cette séparation est
« nécessairement limitée à la population du territoire qui
« y a pris part. Si les desseins politiques qui motivent
« la séparation se manifestent d'une manière différente
« dans diverses parties du territoire, ces desseins n'en
« ont pas moins *tous une égale valeur* comme base essen-
« tielle du nouvel ordre juridique, en tant bien entendu
« que ceux qui les poursuivent, les maintiennent ». Un
organisme politique lui-même en voie de transformation en
dehors du droit positif ne peut donc invoquer les prin-
cipes de ce même droit positif pour imposer à une popula-
tion également dissidente, une souveraineté nouvelle que
celle-ci n'accepte pas. Telles sont les raisons pour lesquelles
la Commission des juristes estime que la Finlande ne peut
revendiquer la souveraineté des îles d'Aland, bien que ces
îles aient fait partie du Grand-Duché de Finlande sous
l'Empire russe.

Les jurisconsultes niant ainsi à la Finlande le droit de
revendiquer la souveraineté des îles d'Aland, sont alors
amenés à examiner la situation de ces îles depuis la révo-
lution russe, afin de déterminer si les manifestations en
faveur de la séparation des îles d'Aland d'avec la
Finlande, ont été continues depuis 1917 et si la continuité
même de ces manifestations n'en fait pas la base essen-
tielle d'un nouvel ordre juridique.

La Commission reconnaît que les Alandais ont parti-
cipé au mouvement finlandais de séparation d'avec la
Russie et qu'ils ont vécu ensuite sous le régime finlandais.
Mais les manifestations alandaises de 1917 à 1920 lui
paraissent indiquer une différence d'orientation politique
très nette entre la population alandaise et celle de la
Finlande continentale.

La Commission des Juristes signale en particulier la
résolution de Finström du 20 août 1917, par laquelle les
délégués alandais exprimaient leur désir d'être incorporés
au Royaume de Suède, résolution transmise au Gouver-
nement suédois le 27 novembre 1917. Les deux plébiscites,
l'un du 31 décembre 1917 par lequel 7.000 Alandais

majeurs des deux sexes manifestèrent leur désir d'être rattachés à la Suède, et l'autre de juin 1919 d'après lequel 95 % de la population se seraient déclarés favorables à ce rattachement, paraissent également significatifs aux yeux des juristes. Ceux-ci rappellent aussi la création, en marge de la loi, du Landsting alandais, qui est la réunion des délégués de différents conseils municipaux de l'archipel. Ils mentionnent enfin les différentes adresses des Alandais au Sénat de Finlande, aux chefs du Pouvoir exécutif en France, aux Etats-Unis, etc., les envois de délégations alandaises tant à la Conférence de la Paix qu'au Conseil de la Société des Nations.

Les juristes prennent aussi en considération le fait que la Suède avait, dès novembre 1918, demandé à la Finlande qu'un plébiscite ait lieu dans l'archipel pour déterminer son nouveau statut politique et que le Gouvernement finlandais n'avait répondu négativement qu'en juin 1919. De même ils rappellent que le Gouvernement suédois ne se borna pas à saisir de la question la Conférence de la Paix, mais qu'il défendit ensuite sa manière de voir devant le Conseil de la Société des Nations, alors que la Finlande a longuement hésité avant de lui répondre.

Aux yeux de la Commission, il résulte de ces différentes manifestations, que si la population de la Finlande continentale a voulu constituer un Etat indépendant, celle des îles d'Aland a voulu se rattacher à la Suède. Ces manifestations non équivoques et constantes paraissent d'autant plus importantes à la Commission, que « elles se sont « produites en même temps que la transformation par « voie de fait de l'organisme politique dont elles faisaient « partie. C'est vis-à-vis d'une Finlande en transformation, « que le mouvement alandais a pris naissance, et le fait « que la Finlande a fini par se constituer en Etat indépen- « dant, n'est pas de nature à effacer et à faire considérer « comme non avenues les conditions dans lesquelles les « aspirations alandaises ont pris leur origine ».

La Commission ajoute d'ailleurs que la population des îles d'Aland habite un territoire qui a son unité géogra-

prique et qu'elle constitue un tout homogène de langue, de traditions et de culture suédoises. Par contre, elle constate que la Finlande continentale est peuplée en presque totalité de Finnois et que la minorité d'origine suédoise qui y est fixée, a les mêmes aspirations que la majorité finnoise et partage avec cette majorité le désir de constituer un Etat finlandais indépendant.

Quant aux diverses occupations militaires étrangères des îles d'Aland de 1917 à 1920, la Commission considère qu'elles constituent de « véritables carences de souveraineté » de la part de la Finlande. Elle qualifie ainsi le fait qu'après la déclaration d'indépendance de la Finlande, le 4 décembre 1917, les troupes russes aient continué d'occuper l'archipel et y aient même reçu de nombreux renforts. Elle rappelle aussi qu'en février 1918 ce fût le Gouvernement suédois qui, sur la demande des Alandais, envoya un corps expéditionnaire suédois dans l'archipel pour en expulser les troupes russes. Comme celles-ci ne voulaient pas quitter l'archipel si les quelques soldats blancs finlandais qui y étaient cantonnés (500) ne l'évacuaient pas en même temps, ceux-ci consentirent également à quitter l'Aland. Ils abandonnèrent même leurs armes avant leur départ sur la demande du commandement suédois qu'ils supposaient d'accord sur ce point avec le Gouvernement finlandais. Les juristes mentionnent ensuite l'occupation des îles par des troupes allemandes jusqu'en octobre 1918.

Ainsi, d'après les jurisconsultes, la continuité des manifestations pro-suédoises de la population alandaise depuis 1917, et les carences de souveraineté de la part de la Finlande sur l'archipel pendant la période de formation de la République finlandaise suffisent pour refuser à la Finlande le droit exclusif de résoudre la question d'Aland puisque la Finlande était elle-même en voie de formation à l'époque des premières manifestations alandaises.

Par conséquent, il ne fait aucun doute aux yeux de la Commission des Juristes, que la question de la souveraineté des îles d'Aland ait un caractère international. Ce carac-

tère lui paraît d'ailleurs plus affirmé encore en raison de la situation de la Russie vis-à-vis de ce territoire.

La Commission reconnaît tout d'abord que la Finlande, en se séparant de la Russie, n'a fait qu'appliquer le principe du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes, reconnu comme légitime par le Gouvernement des Soviets, et que la reconnaissance de la Finlande par ce gouvernement a été faite sans aucune réserve.

Mais elle mentionne ensuite la lecture au Conseil de la Société des Nations le 10 juillet 1920 de deux radiogrammes du Gouvernement russe des 3 octobre 1919 et 1^{er} juillet 1920. Le premier en date de ces radiogrammes conteste à la Conférence de la Paix le pouvoir de statuer sur la question des îles d'Aland, et affirme que seules la Finlande et la Russie ont qualité pour régler le sort de cet archipel par un traité fixant les frontières respectives des deux pays. Par le deuxième de ces télégrammes, les Soviets se refusent à avaliser tout arrangement concernant cette question auquel on aboutirait sans leur concours.

Comme à l'époque du rapport des juristes le Gouvernement des Soviets n'avait encore été reconnu par aucun gouvernement, la Commission doit envisager alors deux hypothèses : ou bien les Puissances reconnaîtront au Gouvernement des Soviets le droit d'intervenir dans la question, ou bien elles s'y refuseront. Dans la première de ces éventualités, le caractère international de la question apparaîtra nettement. Mais même dans la seconde hypothèse, le caractère international du règlement de cette affaire apparaîtra aussi clairement. En effet, si on admet que les Soviets n'ont pas qualité pour représenter la Russie, la Société des Nations ne pourra cependant négliger de tenir compte, pour le règlement de ce différend, des intérêts d'un Etat momentanément sans liaison aucune avec la Société des Etats.

Les juristes en arrivent donc à la conclusion suivante :

« 1. Le différend suédois-finlandais ne porte pas sur
« une situation politique définitivement établie dépendant
« exclusivement de la souveraineté territoriale d'un Etat ;

« 2. Le différend a pris, bien au contraire, naissance
« dans une situation de fait créée par l'état de transfor-
« mation politique des îles d'Aland, transformation qui
« a sa cause et prend sa source dans les manifestations
« séparatistes de la population invoquant le principe que
« les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes, et
« dans certains événements militaires qui ont accompagné
« et suivi la séparation de la Finlande et de l'Empire
« russe, à un moment où la Finlande n'avait pas encore
« acquis le caractère d'un Etat définitivement constitué ;

« 3. Il résulte de là que le différend ne porte pas sur
« une question que le droit international laisse à la com-
« pétence exclusive de la Finlande ;

« 4. Le Conseil de la Société des Nations est donc
« compétent pour, aux termes du paragraphe 4 de l'ar-
« ticle 15, recommander toutes solutions qu'il considère
« comme « les plus équitables et les mieux appropriées »
« à l'espèce. »

(*Journal Officiel de la Société des Nations*, supplément
spécial n° 3).

CHAPITRE IV

CRITIQUES DU RAPPORT DES JURISTES

Les juristes déposent leur rapport au Secrétariat Général de la Société des Nations le 5 septembre 1920. Le Conseil en prend connaissance peu de temps après et le soumet pour examen aux représentants des parties en cause.

Les conclusions de ce rapport ne sont pas acceptées sans protestations, comme bien on pense, par la Finlande et M. Enckell présente devant le Conseil, le 16 septembre 1920, les critiques formulées par le Gouvernement finlandais à l'encontre de ce rapport.

Nous allons passer en revue, en premier lieu, les objections finlandaises; nous tenterons ensuite l'examen objectif du rapport des juristes.

I

Les critiques finlandaises

Les juristes posent en principe, rappelle le Ministre finlandais, qu'une fraction de peuple ne peut se séparer, par un simple acte de volonté, de l'Etat dont elle fait partie si cet Etat est définitivement constitué. Dans ce cas, c'est cet Etat seul qui peut accorder ou refuser à une partie de sa population le droit de décider de son sort politique, soit par la voie plébiscitaire, soit autrement. Puis, après avoir posé ce principe, les juristes ont voulu démontrer que la Finlande n'était pas un Etat définitivement constitué et ne pouvait par conséquent pas invoquer en sa faveur le principe de droit international qu'ils venaient de rappeler.

Ce faisant, les juristes n'ont pas examiné la question telle qu'elle se présentait véritablement. C'est M. Branting qui, au nom du Gouvernement suédois, l'avait posée exacte-

ment lorsqu'il concluait par écrit devant le Conseil de la Société des Nations en demandant qu'il soit permis à la population alandaise : « de décider immédiatement par plébiscite si l'archipel d'Aland doit rester sous la *souveraineté* finlandaise ou être réintégré au Royaume de Suède ».

Pour la Suède, l'archipel d'Aland était donc le 9 juillet 1920 (date du dépôt des conclusions suédoises précitées), sous la souveraineté finlandaise. Si les juristes avaient posé le problème de cette même façon, ils auraient dû, en vertu du principe qu'ils avaient formulé, conclure que c'était à la Finlande de décider si l'archipel d'Aland, placé sous sa souveraineté, devait ou non rester en sa possession. Malheureusement, les juristes ont remplacé le mot « souveraineté » par le mot « domination » (page 5 du Rapport des juristes).

Le Conseil de la Société des Nations avait posé la question suivante : « L'archipel d'Aland doit-il rester sous la *souveraineté* finlandaise ». Les juristes ont répondu à une autre question ainsi formulée : « L'archipel alandais doit-il rester sous la *domination* finlandaise ? ».

M. Enckell conteste par suite la valeur des conclusions du rapport des juristes et constate que puisqu'il y avait souveraineté finlandaise sur l'archipel d'Aland en juillet 1920, la question de savoir si cet archipel doit être réuni à un autre Etat dépend exclusivement de la Finlande et, par conséquent, ne relève pas du droit international.

Sur ces entrefaites, M. Branting, délégué suédois, fait valoir, en réponse aux objections de M. Enckell, que le mot de « souveraineté » qu'il avait employé dans sa déclaration du 9 juillet 1920 au Conseil de la Société des Nations ne devait pas être entendu dans le sens de pouvoir de droit, mais seulement dans le sens de pouvoir de fait. Le délégué finlandais s'attache alors à démontrer que le mot « souveraineté » au contraire, a toujours eu le sens de pouvoir de droit. A l'appui de ses assertions, il cite tout d'abord les constitutions françaises des 3 septembre 1791 et 4 novem-

bre 1848 qui emploient ce mot dans le sens de pouvoir de droit.

Le délégué finlandais mentionne ensuite l'opinion de M. Le Fur tirée d'un article publié dans « *La Revue de Droit public* » (1908, page 389). « La plupart des thèses « sur la souveraineté, ont pour but d'arriver à démontrer « l'une ou l'autre des idées suivantes : que la souveraineté « consiste dans le *pouvoir juridique* pour le souverain « d'agir sans contrôle, que la souveraineté ainsi conçue « comme le *droit de commander* appartient légitimement « à un titulaire déterminé, roi, assemblée ou peuple « entier. » Le mot « souveraineté » implique donc pour M. Enckell : « un pouvoir de fait élevé à une telle hauteur « qu'il s'impose comme pouvoir de droit. On ne peut concevoir une souveraineté qui ne consisterait qu'en un « titre nu sans pouvoir de fait; pas davantage on ne peut « concevoir une souveraineté qui consisterait en un pouvoir de fait sans titre de droit ».

(*Journal Officiel*, janvier-février 1921, page 76).

Enfin, la souveraineté suppose la stabilité, et lorsque la reconnaissance d'un Etat a eu lieu, la souveraineté de cet Etat se trouve admise dans les limites où le titulaire du pouvoir de fait a réussi à le stabiliser.

En cas d'occupation militaire au cours d'une guerre, l'occupant exerce pendant un temps souvent assez long l'autorité de fait. Cette véritable domination de sa part n'entraîne cependant pas de déplacement de la souveraineté, parce que le pouvoir de fait qui se substitue au précédent ne peut prétendre à être un pouvoir de droit définitif et stable. C'est ainsi, que dans la Convention de La Haye de 1899, révisée en 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, on ne parle jamais de la souveraineté de l'occupant sur le territoire occupé, mais toujours de son autorité. L'article 43 de cette Convention déclare « *l'Autorité d'un pouvoir légal* ayant passé de fait entre les mains de l'occupant..... » Il ne dit pas la *souveraineté* ayant passé de fait entre les mains de l'occupant. C'est donc qu'il n'y a

pas de souveraineté uniquement *de fait* alors qu'il existe des pouvoirs et des autorités de fait.

Il n'est d'ailleurs pas possible à une population d'être dépourvue à un moment donné, de souveraineté. Si la Finlande n'était pas souveraine de l'archipel d'Aland, la Suède ne pourrait non plus réclamer la souveraineté de cet archipel, avant qu'ait eu lieu le plébiscite qu'elle réclame, et la population alandaise elle-même ne saurait se prétendre souveraine de son territoire.

En admettant le raisonnement des juristes, cet archipel se trouverait alors sans souveraineté s'exerçant sur lui, ce qui serait contraire aux assertions mêmes de M. Branting qui ne conteste pas qu'en fait la souveraineté de la Finlande s'exerce sur les îles d'Aland.

La lecture de la Convention du 30 décembre 1918 entre la Suède, l'Allemagne et la Finlande montre également la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland, car la proportion des troupes suédoises et allemandes affectées à la démolition des fortifications russes dans les îles d'Aland ne pouvait être supérieure à 150 hommes pour chacune d'elles, alors que ce chiffre n'était pas limité pour la Finlande. Or, seul le souverain est libre de déterminer la quantité des troupes nationales qui doivent occuper son propre territoire. De même, la Suède et l'Allemagne devaient s'entendre avec l'autorité finlandaise pour les achats de vivres nécessaires aux mains-d'œuvres suédoise et allemande. La nécessité de cette entente avec l'autorité finlandaise prouve que la Finlande a des droits plus considérables sur les îles d'Aland que les deux autres parties à cette Convention.

Une dernière preuve de la souveraineté finlandaise sur l'Aland résulte du retrait par la Finlande de l'exequatur au Vice-Consul suédois dans l'archipel d'Aland, retrait accepté sans protestation par la Suède.

Pour nier une souveraineté sur un territoire, il faut la contredire. Or, la souveraineté de la Finlande sur l'archipel n'est contredite par aucun autre Etat, même par la Suède.

Le délégué finlandais, non content d'avoir ainsi victo-

rieusement combattu l'interprétation suédoise du mot « souveraineté », fait ensuite abstraction de ses remarques sur la reconnaissance par la Suède de la « souveraineté » finlandaise sur l'archipel d'Aland, pour étudier l'argumentation proprement dite des juristes.

Pour ceux-ci (page 8 du rapport) : « au point de vue « aussi bien du droit interne que du droit international, la « formation, la transformation et le démembrement « d'Etats par suite de révolutions et de guerres, créent des « situations de fait qui échappent, en grande partie, aux « règles normales du droit positif ». En d'autres termes, un Etat nouveau, lors de sa création, est dans une période incertaine pendant laquelle on ne peut le considérer comme définitivement constitué et cette période incertaine se prolonge jusqu'à la date de sa reconnaissance comme Etat. Pendant tout ce laps de temps sa souveraineté territoriale n'est pas établie définitivement. De là l'explication des différences entre la reconnaissance comme belligérant et la reconnaissance comme nation. Mais même en considérant cette théorie comme valable, fait remarquer M. Enckell, quand le nouvel Etat est reconnu comme Etat par les autres Etats, sa situation est définitive, sa souveraineté territoriale est fixée. La période de formation de l'Etat en tant qu'elle est douteuse et incertaine se termine à l'époque de sa reconnaissance par les différents gouvernements des Etats. Or, en l'espèce, la Finlande a franchi cette période; on ne saurait douter, dans ces conditions, de la constitution définitive de sa souveraineté territoriale.

Les juristes affirment ensuite (page 16 de leur rapport) que « la formation d'un Etat finlandais indépendant en 1917 et en 1918, quel qu'ait été précédemment le statut juridique de la Finlande dans l'Empire de Russie, doit être envisagé, au moins sous plusieurs rapports comme un événement politique nouveau et non comme la continuation pure et simple d'une existence politique antérieure ».

Les juristes tendent ainsi à nier que la Finlande eût un statut territorial nettement déterminé sous l'Empire russe. Ils pourront par suite prétendre que les reconnaissances

par les Etats étrangers du nouvel Etat finlandais ne s'appliquaient pas à un Etat ayant un statut territorial nettement déterminé. Aussi, afin de pouvoir soutenir que la Finlande s'est constituée comme Etat en 1917, sans avoir un territoire nettement déterminé, les juristes affirment-ils que « la Finlande a été traitée en fait par le Gouvernement russe depuis 1899 comme une simple province ».

Le délégué finlandais s'étonne de l'importance considérable que donnent les juristes, lors de l'examen d'une question juridique, à un petit nombre de faits. Les juristes, en effet, ne contestent pas que la Finlande ait constitué de 1809 à 1899 un Etat à l'intérieur de l'Empire russe, mais ils affirment que sous l'influence d'une politique de russification dont les effets commencèrent à se faire sentir en 1899, la Finlande était passée au rang de simple province russe. Cependant, en vertu du pacte de Borgo, la Finlande était dotée d'une constitution propre qui avait été solennellement reconnue par l'Empereur Alexandre I^{er}.

De plus, ainsi que le fait remarquer M. Enckell, le Gouvernement russe, même lorsqu'il violait la Constitution finlandaise, n'avait jamais traité la Finlande comme une simple province. La nationalité finlandaise avait toujours été considérée comme distincte de la nationalité russe. Si le Gouverneur Général de la Finlande, qui était à ce titre Président du Sénat du Grand-Duché, était russe en raison de ce que la Finlande avait confié la direction de sa politique étrangère à l'Empire russe, les autres membres du Sénat devaient être finlandais et, même dans les périodes d'intense russification, la majorité d'entre eux étaient de nationalité finlandaise.

Enfin, il est certain que les juristes n'ont pas eu à leur disposition une documentation suffisamment complète sur les événements qui ont marqué les rapports entre la Russie et la Finlande de 1899 à 1917. C'est ainsi qu'ils paraissent croire que les tentatives de russification en Finlande ont été continues et progressives de 1899 à 1917. Ils paraissent ignorer qu'en 1905 toutes les atteintes précédemment portées par la Russie aux libertés finlandaises ont été sus-

pendues par le Tsar Nicolas II et que la Constitution a été, pendant un certain temps, respectée. Enfin, les juristes n'ont pas tenu compte de ce que, dès le début de la révolution russe en 1917, le gouvernement du Prince Lvov a remis en vigueur la Constitution finlandaise. Ils passent également sous silence le fait que Kerenski a augmenté les libertés finlandaises au-delà même des limites de la Constitution du Grand-Duché. Les juristes, dit M. Enckell, ont donc commis une erreur de fait en affirmant que la Russie avait traité la Finlande de la même manière de 1899 à 1917.

Les juristes estiment, de plus, que la nomination de gouverneurs en Finlande par la Russie, même après la révolution intérieure de 1917, constitue la preuve de ce que la Finlande n'était toujours qu'une simple province russe, mais ils oublient que le Gouvernement russe a toujours nommé un gouverneur de Finlande depuis le rattachement du Grand-Duché à l'Empire russe, c'est-à-dire depuis 1809. Ils ne peuvent donc soutenir que le fait même de ces nominations est contraire à la notion de l'existence d'un Grand-Duché de Finlande indépendant à l'intérieur de l'Empire russe.

En réalité, la Finlande était entrée dans l'Empire russe en 1809 en tant que Grand-Duché et avec un statut territorial nettement délimité. Les îles d'Aland se trouvaient incluses dans ce territoire et lors de la reconnaissance de l'indépendance finlandaise par les Puissances et en particulier par la Russie, le nouvel Etat finlandais avait été reconnu comme tel dans les limites nettement définies du Grand-Duché de Finlande, c'est-à-dire y compris les îles d'Aland.

Déjà, sous la souveraineté suédoise, l'archipel d'Aland faisait partie du district finlandais d'Abo. Lorsque le Grand-Duché de Finlande avait été rattaché à l'Empire russe, il était compris dans le territoire de ce Grand-Duché. Les juristes ont essayé, cependant, d'établir qu'en 1809, lors du rattachement du Grand-Duché de Finlande à la Russie, puis en 1917, lors de la proclamation d'indépen-

dance du nouvel Etat finlandais, la population alandaise s'était séparée du reste de la Finlande.

En ce qui concerne le rattachement de l'archipel à la Russie en 1809, les juristes affirment que la réunion de l'archipel d'Aland à la Russie ne se fit pas de la même façon que celle de la Finlande continentale. Ils déclarent, page 17 de leur rapport, que : « la population des îles
« d'Aland fit de grands efforts pour chasser les troupes
« russes des îles et qu'elle ne se résigna au changement de
« patrie qu'après la cession de son territoire... dans le
« traité du 17 septembre 1809... La Finlande faisait déjà
« partie de l'Empire russe avant que les îles d'Aland n'y
« fussent rattachées ». Les faits ainsi rapportés sont inexacts, les insurrections des paysans alandais contre les troupes russes avaient eu lieu en mai 1808, et le 13 mars 1809 l'archipel était définitivement repris par l'armée russe. Or, c'est seulement le 29 mars 1809 que les Etats finlandais acceptèrent à Borgo l'Empereur Alexandre I^{er} comme Grand-Duc de Finlande. A cette époque donc, l'autorité russe était établie sur les îles d'Aland aussi bien que sur le reste du territoire finlandais. Enfin, le traité du 17 septembre 1809 ne stipulait pas la cession des îles d'Aland distinctement de la cession du territoire finlandais. L'archipel d'Aland avait d'ailleurs accepté la domination russe avant la conclusion de ce traité en élisant un député à la Diète de Borgo, député dont les pouvoirs arrivèrent à la Diète le 17 mai, alors que la clôture de celle-ci n'eut lieu que deux mois après, le 19 juillet 1809. Dans le même ordre d'idées, M. Enckell rappelle qu'un prêtre alandais, M. Habraeus, fut nommé et *non élu* par le Régent du Royaume de Suède pour prendre part aux travaux du Riksdag suédois et que le procès-verbal de nomination de M. Habraeus, *en date du 4 mai 1809*, reconnaissait que la population de l'archipel d'Aland ne pouvait plus se faire représenter au Riksdag à cette date, c'est-à-dire quatre mois avant la signature du traité de Frederickshamn.

Les juristes affirment ensuite que les Alandais ont exprimé leur désir de rattachement à la Suède avant que

la Finlande ait proclamé son indépendance. Ils font allusion, ce faisant, à la déclaration alandaise de Finström du 20 août 1917. Mais cette déclaration n'a été faite que par les délégués de 8 paroisses seulement sur 16 et elle ne fut publiée pour la première fois par la presse suédoise qu'à la fin de novembre 1917, c'est-à-dire trois mois après. Quant au plébiscite qui eut lieu le 31 décembre 1917, par lequel 7.000 Alandais demandèrent leur rattachement à la Suède, il n'y avait pas eu plébiscite, à proprement parler, mais cueillette de signatures à domicile.

Les juristes estiment aussi que le vœu de la population alandaise d'être rattachée à la Suède est unanime, sincère et constant. M. Enckell répond au nom de la Finlande qu'on ne peut considérer comme unanime le vœu exprimé par 8 paroisses seulement sur un total de 16. Il est difficile de considérer comme sincère l'obtention de signatures à domicile. Enfin, les Alandais ont pris part aux élections à la Diète finlandaise de 1917 à 1919. 67,7 % du nombre total des électeurs alandais inscrits participèrent aux élections des 1^{er} et 2 octobre 1917; 48 % d'entre eux prirent part aux élections suivantes de mars 1919. Leurs sentiments politiques étaient donc assez inconstants puisqu'ils participaient encore en 1919 à la vie politique finlandaise.

De même les juristes estiment que le mouvement séparatiste des îles d'Aland était un mouvement d'autonomie vis-à-vis de la Finlande, concomitant du mouvement d'indépendance de la Finlande vis-à-vis de la Russie. Le délégué finlandais estime, au contraire, que le séparatisme alandais constituait seulement : « un sous-mouvement « d'indépendance qui, à l'intérieur de la Finlande, vient se « manifester après que la Finlande dans son ensemble « (Aland compris) s'est séparée de la Russie ». (Critiques par le délégué finlandais du Rapport des juristes, *Journal Officiel de la Société des Nations*, janvier-février 1921, page 71). Il fait aussi remarquer que, le 25 mai 1918, l'un des leaders du mouvement séparatiste alandais, M. Sundblöm, a affiché à la Diète finlandaise des sentiments patriotiques finlandais et qu'il a pris part activement aux travaux

législatifs de la Diète. C'est ainsi qu'il soumit à la Diète finlandaise plusieurs projets de loi dont il était l'auteur. Bien plus, quand il quitta la Diète, le 17 décembre 1918, il le fit en demandant un congé et non pas en proclamant le désir de la population alandaise d'être rattachée à la Suède.

Les déclarations des juristes, d'après lesquelles les manifestations du séparatisme alandais auraient été distinctes des manifestations d'émancipation de la Finlande vis-à-vis de la Russie, paraissent donc également inexactes au Gouvernement finlandais.

Les juristes ont ensuite parlé de véritables carences de souveraineté en Aland de la part de l'Etat finlandais, en raison des diverses occupations militaires de l'archipel d'Aland tant par les Russes que par les Suédois et les Allemands. M. Enckell rappelle que l'occupation militaire temporaire, quel que soit son motif, n'est pas une cause de déplacement de souveraineté ; par conséquent, *en droit*, l'occupation ne suffit pas à suspendre la souveraineté ; *en fait*, il nie même qu'il y ait eu carence de pouvoir de la part de la Finlande puisque le pouvoir civil finlandais continuait à s'exercer alors même qu'il y avait des troupes suédoises dans l'archipel. C'est ainsi que le Préfet de la province d'Aland procédait, à cette époque, à l'expulsion d'un journaliste suédois ; or, l'expulsion est une preuve manifeste de l'exercice de la souveraineté.

Quant aux rapports de la Russie et de la Finlande, les juristes admettent que la reconnaissance de la Finlande par la Russie n'a donné lieu à aucune réserve de la part de cette dernière. Cependant, les juristes déduisent de certains radiogrammes émis par le Gouvernement des Soviets que ce dernier ne reconnaît plus l'Etat finlandais qu'abstraction faite de l'archipel d'Aland. La Finlande refuse d'admettre cette interprétation car la simple lecture de ces deux radiogrammes du 3 octobre 1919 et du 1^{er} juillet 1920 montre simplement qu'au cas où la Finlande ne pourrait pas conserver sa souveraineté sur les îles d'Aland, la Russie réserve tous ses droits relatifs à ce

territoire. Il n'est pas possible d'en déduire que le Gouvernement soviétique ait implicitement fait des réserves quant aux droits de la Finlande sur les îles d'Aland lors de sa reconnaissance du nouvel Etat finlandais. C'est la Finlande tout entière y compris les îles d'Aland, telle d'ailleurs qu'elle a été incorporée à l'Empire russe de 1809 à 1917, qui a été reconnue sans réserve par le Gouvernement des Soviets.

Les juristes font également allusion au cours de leur rapport (page 14) aux déclarations qui ont été faites par M. Clemenceau à la Tribune de la Chambre des Députés française le 25 septembre 1918. Aux termes de cette déclaration, M. Clemenceau considérait que la question des îles d'Aland était de la compétence de la Conférence de la Paix. On ne peut en déduire, soit que la souveraineté finlandaise n'existait pas à ce moment sur les îles d'Aland, soit que la reconnaissance de la Finlande par la France le 4 janvier 1918 ne s'appliquait pas aux îles d'Aland. Ces déclarations ne sauraient donc constituer un argument en faveur de la thèse d'après laquelle cet archipel ne serait pas sous la souveraineté finlandaise.

En ce qui concerne la reconnaissance de l'Etat finlandais par la Grande-Bretagne le 6 mai 1919, cette reconnaissance était accompagnée le lendemain d'une note dans laquelle la Grande-Bretagne demandait à la Finlande d'accepter les décisions de la Conférence de la Paix relatives à ses frontières. Le 21 janvier 1920 le Gouvernement britannique déclarait ensuite « que sa reconnaissance était faite sans aucune réserve ». Cette déclaration n'était qu'une interprétation du sens exact de la reconnaissance du 6 mai 1919, interprétation qui fut publiée par le Foreign Office sur la demande du Ministre de Finlande à Londres. En effet, la reconnaissance proprement dite du Royaume-Uni en date du 6 mai 1919 ne comprenait aucune réserve et, d'après M. Enckell, la note britannique du 7 mai 1919 visait, non pas les îles d'Aland, mais les frontières russo-finnoises et en particulier les territoires de Petchenga et de la Carélie orientale.

M. Enckell conclut, rappelant le début de son exposé, que le Gouvernement suédois, lui-même, reconnaissait l'exercice de la souveraineté de la Finlande sur l'archipel d'Aland, dans sa note du 9 juillet 1920 adressée au Conseil de la Société des Nations. Par conséquent, si l'archipel d'Aland était, au moment de l'examen de la question par le Conseil de la Société des Nations, sous la souveraineté de la Finlande, la question de savoir s'il doit ou non rester sous cette souveraineté est de la seule compétence de la Finlande. Et le délégué finlandais termine en faisant remarquer que les juristes n'ont d'ailleurs pas communiqué aux délégués finlandais toutes les pièces qui leur avaient été remises par les délégués suédois. Par conséquent, ils ont enlevé à la Finlande la possibilité de présenter ses observations concernant ces pièces, observations qui auraient pu changer l'opinion des juristes.

II

Examen objectif du Rapport des Juristes

Si, faisant abstraction des observations présentées par le délégué finlandais au Conseil de la Société des Nations, nous examinons objectivement le raisonnement de la Commission des Juristes, celui-ci nous paraît basé sur une appréciation inexacte de la situation de la Finlande dans l'Empire russe et sur l'application trop radicale de certaines théories sur la formation des Etats.

En effet, résumons le raisonnement de la Commission. D'après le principe de la souveraineté de l'Etat, seul l'Etat est compétent pour statuer sur les demandes qui lui sont présentées par une fraction de sa population, mais un Etat en voie de formation n'a pas de droit de souveraineté à opposer aux revendications d'une partie de ses habitants. C'est ainsi que dans le cas de la Finlande, le principe du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes est applicable et que la solution de la question des îles d'Aland n'est pas de la compétence exclusive de la Finlande. C'est à la Société des Nations d'apprécier la légitimité des préten-

tions respectives de la Finlande et de la population alandaise puisqu'il y a là « une situation de fait échappant au droit ». En effet, l'existence de la Finlande remonte seulement à la date de sa déclaration d'indépendance du 4 décembre 1917 et l'Etat finlandais était encore en formation lors des premières manifestations alandaises en faveur du rattachement des îles à la Suède. La tendance de la population finlandaise continentale à la création d'un Etat indépendant, et la tendance de la population alandaise à un rattachement avec la Suède constituent donc deux faits d'égale valeur. La Finlande, qui ne formait pas encore un Etat au sens juridique du mot, ne pouvait arguer d'un droit de souveraineté inexistant pour imposer à la population alandaise un régime politique à l'établissement duquel elle était hostile.

Au nombre des preuves de cet état de choses, la Commission des Juristes place les manifestations alandaises pro-suédoises et aussi les différentes occupations militaires des îles d'Aland par les troupes russes, allemandes, suédoises, qui sont pour elle l'indice de véritables carences de souveraineté de la Finlande sur l'archipel. Elle estime également que si le Grand-Duché de Finlande constituait à l'origine un sujet de droit interne distinct de l'Empire russe, il avait été traité de 1899 à 1917 comme une simple province russe et que tous ses droits avaient disparu du fait même de sa déclaration d'indépendance.

Etudions tout d'abord les inexactitudes de fait contenues dans un tel raisonnement. La première consiste à dire que l'existence de la Finlande ne part que de la date de sa déclaration d'indépendance en 1917.

La Finlande jouissait cependant de plusieurs éléments d'organisation étatique depuis les déclarations d'Alexandre I^{er} à la Diète de Borgo (29 mars 1809) :

1^o *Un territoire propre comprenant les îles d'Aland.* En effet, sous la domination suédoise et depuis 1634, l'Aland relevait, soit du Gouvernement d'Abo, soit du Gouvernement général de Finlande. Sous la domination russe et après le traité de Frederickshamn, en 1809, le

Grand-Duché de Finlande comprenait toujours les îles d'Aland et son intégrité territoriale était garantie par l'Empire russe. Bien plus, en 1811 par exemple, la Russie restituait à la Finlande les territoires formant la province de Wiborg, territoires qu'elle avait enlevés à la Suède en 1721 et en 1743.

2° *Une nationalité finlandaise* différente de la nationalité russe.

3° *Des organes législatifs et administratifs propres* : Diète, Sénat, Gouverneur général.

Le Grand-Duché de Finlande constituait donc, en droit interne, un sujet de droit distinct, investi de pouvoirs publics distincts sur un territoire et une population bien déterminés.

Deuxième inexactitude :

La Commission des Juristes estime que les droits du Grand-Duché de Finlande en tant que sujet de droit distinct n'ont pas persisté de 1899 jusqu'en 1917, sous la domination russe.

Il est bien certain qu'à partir du 15 février 1899 une série de manifestes impériaux soumit progressivement la Finlande aux lois russes : manifestes des 15 février 1899, 4 novembre 1905, 22 juillet 1906, mais ce ne fût pas sans protestations violentes de la Diète finlandaise, protestations qui aboutirent à la promulgation de la loi de réparation du 22 décembre 1906 rétablissant les fonctionnaires finlandais indûment révoqués. La Finlande résistait donc à ces tentatives de russification. De même la loi russe du 30 juin 1910 étendit à la Finlande la compétence de la législation russe pour tous les objets présentant un intérêt d'Empire quelconque, mais la Diète refusa le 14 septembre 1910 toute coopération à cette législation. L'attitude de résistance énergique de la Finlande lui valut d'ailleurs la reconnaissance du maintien de son statut juridique jusqu'à la fin de la domination russe. Le 7-20 mars 1917, un manifeste du Gouvernement du prince Lvov, Président du Conseil, abrogeait toutes les mesures inconstitutionnelles précitées, en particulier le manifeste du 15 février

1899 et la loi du 30 juin 1910, et garantissait à nouveau au peuple finlandais son « autonomie intérieure qui lui appartient conformément à sa constitution, l'inviolabilité de sa vie nationale et de ses langues ».

Troisième inexactitude :

Pour les juristes, du fait même de la séparation de la Finlande et de la Russie, la Finlande se trouve placée dans un « état de fait » échappant au droit. C'est inexact : dans le cas finnois, il est certain que l'émancipation de la Finlande dépasse tout droit positif, mais cette émancipation qui crée un Etat ne peut, du fait même de sa réalisation, mettre à néant toutes les institutions juridiques qu'il a conquises jusque là. Le statut juridique obtenu au cours du stade antérieur doit être considéré comme maintenu au cours du nouveau stade pour toutes ses parties non atteintes par les faits de transformation. Par suite l'émancipation de la Finlande ne compromettait pas son statut territorial et ne permettait pas à la population alandaise la libre disposition d'elle-même.

Or, le statut juridique dont avait joui la Finlande de 1809 à 1917 était celui d'un Etat et il est possible de justifier cette affirmation à l'aide d'arguments historiques.

La Finlande prend place, en effet, en 1323 parmi les possessions suédoises. En 1581, elle reçoit le titre de Grand-Duché qui consacre en quelque sorte l'autonomie de fait dont elle jouissait en raison de la différence de langue et de race et aussi de la difficulté des communications. En 1808, le Tsar Alexandre I^{er} occupe la Finlande et en 1809 convoque à Borgo les Etats de Finlande ; dans son discours d'ouverture de la Diète, il va reconnaître la qualité d'Etat au Grand-Duché de Finlande : « J'ai désiré vous voir « pour vous donner une nouvelle preuve de mes intentions « pour le bien de votre *patrie* », déclare-t-il. De même dans le discours de clôture de la Diète, le 6-18 juillet 1809, il constate que « la Finlande est placée désormais au rang des Nations » (De Lapradelle et Michoud, *op. cité* page 18). Il écrit en russe au Général Gouverneur, Comte de Steinheil, le 14-26 septembre 1810 : « mon but dans l'organi-

« sation de la Finlande a été de donner à ce *peuple* une
« existence politique de telle manière que les habitants de
« ce pays ne puissent être considérés comme les sujets de
« la Russie » (De Lapradelle et Michoud, *op. cité*,
page 22).

Alexandre I^{er} n'aurait pas employé ces mots de peuple ou de patrie en parlant de la Finlande, s'il avait considéré le Grand-Duché comme une simple province russe.

Il est vrai qu'à cela certains jurisconsultes russes comme Ordin répondent que dans leurs rapports avec la Pologne russe les Tsars ont toujours employé le même vocabulaire, les mêmes expressions, bien qu'on ne puisse nier que la Pologne ne fût en fait qu'une simple province russe.

Cette similitude de traitement est dans les mots, non dans les choses. Les Polonais, en effet, étaient des sujets russes et on n'employait à leur égard les mots d'Etat et de Constitution que par respect historique et par habitude de langage. Il n'y avait, par contre, aucune espèce d'intérêt à employer ces mots à l'égard de la Finlande, cette ancienne province suédoise n'ayant jamais été un Etat indépendant.

De plus, le rattachement de la Finlande à la Russie procédait d'un acte bilatéral : l'échange des volontés de la Finlande et du Tsar à la Diète de Borgo. La déclaration de Borgo comprend, en effet, deux actes différents : par le premier, la Finlande s'érige en Etat indépendant, par le second, elle entre en tant qu'Etat dans l'Empire russe.

La Finlande était donc devenue un Etat par les déclarations de Borgo, mais seulement vis-à-vis de l'Empire russe et à l'intérieur de cet Empire. Ainsi s'explique, au point de vue international, que la Finlande ne fût pas partie au Traité de Frederickshamn puisque, vis-à-vis des tiers, la Finlande et la Russie ne faisaient qu'un.

Mais, nous dira-t-on, en admettant même que la Finlande pût être considérée comme un Etat après le rattachement du Grand-Duché à l'Empire russe, cet Etat à l'intérieur de la Russie n'était-il pas appelé à perdre peu

à peu toutes ses prérogatives et à descendre au rang de simple province ? En d'autres termes :

La Finlande avait-elle reçu dans l'acte de Borgo un régime définitif appelé à durer ?

Il est certain que les Tsars ont toujours considéré ce régime comme stable et définitif. Toutes les fois qu'ils ont légiféré pour la Finlande sans convoquer préalablement la Diète comme cela leur était imposé par la Constitution du Grand-Duché, ils s'en sont excusés. Ils ont même ensuite amélioré les conditions de fonctionnement des organes législatifs finlandais (convocation de la Diète au moins tous les cinq ans, etc...). Enfin, même pendant la période de russification intense de la Finlande, ils n'ont jamais traité celle-ci ouvertement comme une simple province.

On a cherché ensuite, pour dénier le caractère définitif du régime finlandais sous l'Empire russe, à comparer le rattachement de la Finlande à la Russie à l'opération par laquelle un Etat prend sous son protectorat un autre Etat. Dans ce dernier cas, l'Etat protecteur arrive, par une évolution plus ou moins rapide, à transformer en annexion le protectorat qu'il a imposé à son protégé ; mais cette annexion est justifiée, dans la plupart des cas, par le fait que l'Etat protecteur a une civilisation supérieure à celle du pays protégé. Dans le cas de la Finlande et de la Russie, au contraire, la Finlande était, lors du rattachement à la Russie en 1809, à un degré de civilisation bien supérieur à celui de l'Empire russe ; elle avait une Constitution et jouissait de libertés individuelles, alors que l'Empire russe en était, pour de longues années encore, au régime de l'autocratie la plus absolue.

On ne saurait non plus appliquer ici le principe d'après lequel les conventions perpétuelles prennent fin avec les circonstances qui leur ont donné naissance ou, en d'autres termes, la clause *rebus sic stantibus*. En effet, les garanties stipulées par la Finlande avaient été la condition de son rattachement. Par conséquent, si celles-ci étaient tombées, l'acte tout entier serait tombé également et la Finlande aurait pu reprendre son indépendance vis-à-vis de l'Empire

russe. En outre, cette clause n'aurait pu être appliquée à la Finlande que dans le cas de légitime défense, c'est-à-dire si l'accomplissement prolongé du traité avait mis en péril l'existence de l'Empire russe. Comme il n'en était rien, la clause *rebus sic stantibus* restait donc inapplicable. La Finlande pouvait donc, ainsi que l'écrivaient très justement MM. De Lapradelle et Michoud, être considérée comme un Etat, alors qu'elle était rattachée à l'Empire russe.

Or, nonobstant la situation juridique effective du Grand-Duché de Finlande au moment de la proclamation d'indépendance de cette entité politique, les juristes estiment que, du fait même de cette déclaration d'indépendance, la Finlande a perdu tous ses organes propres qui existaient antérieurement et s'est trouvée dans la situation « de fait échappant au droit » d'un Etat nouveau en voie de formation. La théorie de la formation des Etats qu'appliquent ici les juristes nous paraît draconienne et c'est son application à la question d'Aland qui nous a paru trop radicale.

Il est certain, en effet, que l'émancipation de la Finlande ne saurait mettre à néant toutes les institutions juridiques dont jouissait le Grand-Duché, du fait même de cette émancipation. Ces institutions juridiques, au contraire, formaient la base sur laquelle allaient se greffer toutes les institutions complémentaires nécessaires à la viabilité d'un Etat pleinement souverain. Nous avons vu que la Finlande, sous la domination russe, était un Etat à l'intérieur de l'Empire russe. Elle conservait ce caractère au moment de la proclamation de son indépendance et par conséquent aussi, postérieurement à cette date.

Mais si les juristes étaient arrivés à notre conclusion, ils auraient été obligés d'en déduire que la Finlande, constituant un Etat souverain dès 1917, avait seule qualité pour décider du sort politique des habitants des îles d'Aland. Cette solution, bien que juridique, aurait eu peu de chances d'être adoptée par le Conseil de la Société des Nations. Elle aurait, en effet, laissé à la Finlande seule le soin de calmer l'agitation des esprits dans l'archipel et

peut-être celle-ci n'aurait-elle pas donné aux Alandais le minimum de garanties d'autonomie qu'il était nécessaire de leur accorder pour calmer leurs inquiétudes et ramener le calme dans cette partie de l'Europe. Aussi pouvait-il être désirable, dans l'intérêt politique de l'Europe et en se basant sur des nécessités politiques seulement, que le Conseil se déclarât compétent. C'est l'adoption d'une telle solution que la Commission des Juristes a facilitée par son rapport ; nous avons vu pour quelles raisons nous ne pouvions l'admettre.

On a proposé par la suite certaines argumentations tendant à justifier juridiquement la conclusion de la Commission des Juristes. Elles ne nous paraissent pas plus probantes que le raisonnement des juristes eux-mêmes car elles doivent toutes, pour conclure à la compétence du Conseil de la Société des Nations, être basées sur la non-reconnaissance de la qualité d'Etat du Grand-Duché de Finlande.

M. De Visscher, par exemple, dans un article sur la question des îles d'Aland (*Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1921, pages 39 à 56) a tendance à considérer que la Finlande, lorsqu'elle était rattachée à la Russie, constituait non pas un Etat mais seulement un fragment d'Etat, adoptant en cela la théorie de Jellinek. L'application de cette théorie au Grand-Duché de Finlande lui permet tout d'abord de reconnaître au Grand-Duché plusieurs des caractères de l'Etat et de soutenir, comme nous, que le fait de la proclamation d'indépendance de la Finlande en 1917 n'a pas annihilé brusquement tous les organes étatiques préexistants. M. De Visscher estime également qu'on ne saurait remettre en cause les caractéristiques d'Etat déjà acquises par la Finlande, et en particulier la délimitation de son territoire qui comprenait les îles d'Aland. Il nie, par conséquent, à la population alandaise le droit de libre disposition d'elle-même.

Mais, partant de l'idée que le Grand-Duché de Finlande constituait un fragment d'Etat, doté seulement à ce titre d'une autonomie limitée, cet auteur estime que la volonté,

de la part de la Finlande, de *régir souverainement* des territoires sur lesquels elle agissait seulement auparavant en vertu d'une *autonomie limitée*, intéresse la communauté internationale. Aussi l'exception d'incompétence opposée par la Finlande à la Société des Nations lui paraît-elle mal fondée, mais seulement en ce qui concerne l'examen, par le Conseil de la Société des Nations, de l'établissement de la souveraineté territoriale de la Finlande sur les îles d'Aland.

Notre conception du statut juridique de la Finlande sous la domination russe ne nous permet pas d'admettre la conclusion de M. De Visscher. Qu'avons-nous constaté en effet ?

Que la notion d'Etat nous était donnée par l'histoire et que le droit devait adapter ses théories à la réalité des faits et non pas concevoir des théories dans le cadre étroit desquelles il essaierait de placer des faits historiques, au risque de ne pouvoir y parvenir comme dans le cas du Grand-Duché de Finlande. Or, il résulte de l'histoire que ce Grand-Duché constituait un Etat souverain. Donc, seule la République finlandaise, son successeur, avait le droit de décider du sort de la population alandaise. Toute autre interprétation nous paraît contraire à la notion même de l'Etat.

DEUXIÈME PARTIE

LA COMMISSION DES RAPPORTEURS

Après avoir discuté les termes du rapport des juristes et entendu les observations de la Suède et de la Finlande, le Conseil de la Société des Nations adopte, le 20 septembre 1920, les conclusions des juristes et se déclare compétent pour recommander toutes solutions qui lui paraîtront équitables.

Il estime, cependant, qu'il n'est pas encore suffisamment éclairé sur tous les aspects de la question pour pouvoir la juger au fond et décide en conséquence de confier le soin de réunir de nouveaux éléments d'appréciation à une nouvelle commission.

Sa résolution est ainsi conçue :

« Le Conseil de la Société des Nations, saisi par la
« Grande-Bretagne de la question des îles d'Aland, après
« avoir pris connaissance du rapport fourni à sa demande
« et à titre consultatif par une Commission Internationale
« de juristes ; conscient des devoirs que lui imposent les
« articles 11 et 4 du Pacte, dans l'intérêt suprême de la
« Paix entre les Nations :

« a) Se déclare, conformément aux conclusions du
« rapport, compétent pour recommander toutes solutions
« qu'il considère comme les plus équitables et les plus
« appropriées à l'espèce ».

« b) Et délègue MM.
« pour lui présenter, dans le plus bref délai, après les
« consultations nécessaires, un rapport lui fournissant les
« éléments sur lesquels le Conseil pourra fonder une
« recommandation de nature à établir dans cette partie
« du monde, par un règlement soit définitif, soit provi-

« soire, des conditions favorables au maintien de la paix,
« en tenant compte des intérêts légitimes de toutes les
« parties en cause ». (*Journal Officiel de la Société des Nations*, octobre 1920, page 394).

Le Conseil charge par suite M. Balfour, délégué de la Grande-Bretagne, de procéder à la nomination des membres de cette nouvelle Commission.

CHAPITRE V

LE RAPPORT DES RAPPORTEURS

(A L'EXCEPTION DE LA DEUXIÈME PARTIE : LA NEUTRALISATION DES ÎLES D'ALAND).

En exécution de la mission qui lui est confiée par le Conseil de la Société des Nations, M. Balfour nomme membres de la nouvelle Commission d'enquête : M. le Baron Beyens, ancien Ministre des Affaires étrangères de Belgique, MM. Félix Calonder, ancien Président de la Confédération helvétique et Maggiorino Ferraris, Sénateur d'Italie. M. Balfour informe le Conseil de ces nominations au cours de la séance du 28 octobre 1920 et lui fait également savoir qu'il a prié le Gouvernement des Etats-Unis de désigner un de ses représentants pour prendre part aux travaux de cette Commission.

Les Etats-Unis acceptent cette invitation et envoient en Europe comme délégué M. Abram J. Elkus.

Le délégué italien, M. Ferraris, ne pouvant participer aux travaux de la Commission, MM. Beyens et Calonder commencent leurs études dans la première quinzaine d'octobre 1920, en attendant l'arrivée du délégué américain.

Ils consultent des documents, entendent des témoins, puis partent le 3 novembre 1920 pour Stockholm, où M. Elkus les rejoint quelques jours plus tard. Cette Commission (que pour distinguer de la Commission des juristes, nous appellerons : Commission des Rapporteurs ou Commission des Diplomates) se trouve alors définitivement constituée; elle se compose de M. le Baron Beyens, Président, de MM. Calonder et Elkus, membres. Elle a deux secrétaires, MM. Emil M. Nielsen et O. L. Milmore.

Les rapporteurs restent à Stockholm jusqu'au 25 novembre. Ils se rendent à Helsingfors au début de décembre et y séjournent jusqu'au 8 du dit mois. Ils visitent ensuite l'archipel d'Aland du 8 au 12 décembre

puis reviennent à Stockholm. De là, la Commission se dirige sur Berlin et regagne enfin Paris pour procéder à la rédaction de son rapport. M. le Baron Beyens, chargé de ce soin par ses collègues, termine son travail le 5 février 1921. Comme le rapport ne pouvait être déposé à la Société des Nations qu'après qu'il aurait été revu et approuvé par les trois rapporteurs réunis, MM. Beyens et Calonder d'une part, M. Léon Bourgeois d'autre part, rappellent par télégramme M. Elkus, reparti aux Etats-Unis dans l'intervalle. Ce dernier revient en Europe à la fin du mois de mars, et le rapport dûment revu et approuvé par les 3 membres de la Commission est déposé au Conseil le 16 avril 1921.

Le fait même que les rapporteurs se sont rendus sur les lieux de la contestation, qu'ils ont recueilli sur place les documents des deux adversaires, qu'ils ont pu apprécier d'une façon tangible les différentes données du problème, nous permet déjà de supposer que les conclusions de leur rapport doivent être différentes de celles du rapport des juristes.

L'étude de ce document va nous montrer, en effet, bien des divergences entre l'appréciation des juristes et celle des diplomates.

Les rapporteurs commencent leur travail par une étude géographique et historique des îles d'Aland. Ils décrivent l'archipel dans un premier chapitre et rassemblent toute une documentation sur la population, l'agriculture, l'industrie, la navigation, l'émigration, le commerce des îles d'Aland et sur la contrebande qui y a lieu. Ils consacrent ensuite leur second chapitre à l'histoire politique de l'archipel et à celle de la Suède et de la Finlande depuis le Moyen Age, terminant cet exposé par l'étude du différend suédois-finlandais en 1919 et 1920.

Les rapporteurs en arrivent alors à la déclaration de compétence du Conseil de la Société des Nations. Après avoir étudié objectivement la situation de l'archipel, ils n'estiment peut-être pas que la question de la souveraineté des îles d'Aland soit, de par sa nature même, de la compé-

tence du Conseil de la Société des Nations. Ils déclarent cependant, pour justifier la décision du Conseil, que la question est de la compétence de la Société des Nations, parce qu'elle a pris une extension internationale considérable et qu'un règlement équitable du différend suédois-finlandais est nécessaire, non seulement à la pacification des îles d'Aland et à la reprise des relations amicales entre la Suède et la Finlande, mais aussi à la consolidation de la paix générale dans cette partie de l'Europe.

Puis, le Conseil de la Société des Nations étant compétent, la Commission des rapporteurs estime qu'il faut en premier lieu résoudre la question de la souveraineté de la Finlande par rapport aux îles d'Aland. Les rapporteurs vont donc examiner tout d'abord la nature juridique de la Finlande après sa déclaration d'indépendance ; ils essaieront ensuite de déterminer si sa souveraineté s'étend également aux îles d'Aland.

L'exposé historique auquel la Commission des rapporteurs consacre la moitié de son rapport, montre que la Finlande était depuis plus de 100 ans constituée en Grand-Duché, ayant comme souverain le Tsar de Russie. Les rapporteurs rappellent que, sous le régime russe, le Grand-Duché de Finlande était un Etat autonome doté d'une constitution propre, possédant sa législation, son Parlement, son Gouvernement, son armée, ses finances, des frontières bien déterminées. La Diète finlandaise s'était transformée en 1906 en une Chambre unique, élue conformément à un système qui constitue encore la base actuelle du fonctionnement de la représentation nationale finlandaise. Seuls deux attributs de souveraineté manquaient à la Finlande : la direction de la politique étrangère et celle de la défense du pays.

Les juristes ont objecté à cela que Nicolas II, depuis 1899, a traité la Finlande comme une simple province de son Empire. Les rapporteurs se refusent à admettre cette opinion et montrent que si Nicolas II a cherché peu à peu à russifier la Finlande, ce fût en plusieurs étapes successives et qu'il n'a pas prononcé l'abrogation de la Consti-

tution finlandaise. Il a d'ailleurs, au bout de quelques années, été obligé de rapporter les mesures illégales qu'il avait prises dans ce but. Plus tard, son Ministre Stolypine a, de nouveau, essayé de russifier la Finlande, mais la Finlande n'a pas encore cédé et l'autonomie du Grand-Duché de Finlande a été reconnue par le Gouvernement Kerenski dès sa prise du pouvoir. Par conséquent la Finlande, lors de la proclamation de son indépendance le 4 décembre 1917, était autonome et reconnue comme telle par la Russie.

Il ne résulte pas de cette déclaration d'indépendance qu'un nouvel Etat différent essentiellement du Grand-Duché de Finlande se soit alors formé. Au contraire, c'est le Grand-Duché qui subsistait puisque le seul changement de la constitution finlandaise résultant de cette manifestation d'indépendance fût l'extinction des liens rattachant la Finlande à la Russie. La Constitution finlandaise subsistait donc et comme le disent les rapporteurs : « Un nouveau régime fut alors créé en Finlande mais non un nouvel Etat, sans qu'une parcelle ait été distraite du territoire national au profit d'un autre Etat ». (*Commission des rapporteurs*, rapport page 23).

Pour la Commission des juristes, par contre, la situation intérieure de la Finlande aurait été cahotique et même anarchique depuis la date de sa déclaration d'indépendance jusqu'à la fin de mai 1918 et ce n'est qu'à cette date que la République finlandaise serait née comme Etat souverain définitivement constitué. Les rapporteurs réfutent ce raisonnement en montrant que le Gouvernement nommé par la Diète a toujours exercé son autorité sur une partie du pays et que, réfugié à Vasa, il a pu, après avoir levé une armée, reconquérir les provinces finlandaises et écraser la révolution. Le fait qu'il ait été aidé dans cette tâche par les troupes allemandes ne suffit pas pour lui avoir fait perdre ses droits de souveraineté. Par conséquent, les rapporteurs n'admettent pas qu'on puisse reporter à mai 1918 seulement l'époque à laquelle aurait été constitué l'Etat indépendant de Finlande. Selon eux la

Finlande constitue un Etat complètement souverain dès sa déclaration d'indépendance. Comme exemple historique de cas semblables, les rapporteurs citent celui des Etats-Unis dont l'indépendance remonte à la déclaration du 4 juillet 1776 et non à la signature du Traité de Versailles du 3 septembre 1783.

Les rapporteurs se demandent ensuite si le droit de souveraineté de l'Etat finlandais s'étend aux îles d'Aland.

Ils rappellent tout d'abord que de 1809 à 1917 la Finlande n'a subi aucun amoindrissement de son territoire. Ses frontières, du côté de la Suède, n'ont pas été modifiées; du côté de la Russie, celle-ci lui a, au contraire, rendu des portions de territoires finlandais qu'elle avait arrachées antérieurement à la Suède avant de conquérir la Finlande. Or, en 1809 les îles d'Aland faisaient partie du territoire finlandais et, aucune modification territoriale ne s'étant produite dans le Grand-Duché de Finlande de 1809 à 1917, elles faisaient par conséquent partie du territoire de cet Etat lors de la proclamation de son indépendance en décembre 1917. D'autre part, la reconnaissance de l'Etat finlandais l'a fait entrer dans la Société des Etats; cette reconnaissance supposait qu'il présentait des frontières suffisamment déterminées pour pouvoir constituer un Etat.

On a soutenu cependant, disent les diplomates, que la Suède, par exemple, avait sous-entendu des réserves lors de sa reconnaissance de la République finlandaise. Pour les Suédois, jamais cet acte purement diplomatique n'aurait constitué la reconnaissance, par la Suède, des frontières finlandaises. Il est difficile pour la Commission des Rapporteurs d'admettre la possibilité d'un tel sous-entendu alors que la Suède a reconnu officiellement la Finlande comme Etat indépendant, que sa reconnaissance ne comportait aucune réserve et que, par le Traité de Frederikshamn en 1809, la Suède avait renoncé explicitement et pour toujours à la possession de l'archipel d'Aland.

Quant à la Grande-Bretagne, celle-ci n'a reconnu la Finlande comme Etat, le 6 mai 1919, qu'en exprimant en même temps l'espoir que la Finlande accepterait les déci-

sions de la Conférence de la Paix relatives à ses frontières. La Conférence de la Paix, à laquelle avait été soumise la question d'Aland, recommanda, en effet, au Conseil Suprême de maintenir l'interdiction de fortifier les îles et de laisser le soin à la Société des Nations de décider de la souveraineté de ces territoires. Mais le 21 janvier 1920, alors que la question était encore en suspens, la Grande-Bretagne informait cependant la Finlande de ce que sa reconnaissance pouvait, à partir de cette date, être considérée comme étant faite sans aucune réserve. Elle reconnaissait donc par cela-même la souveraineté de la Finlande sur l'Aland.

On a prétendu ensuite qu'il y aurait eu de la part de la Finlande vis-à-vis des îles d'Aland « de véritables carences de souveraineté » (Rapport, page 24). On a considéré comme tel le fait que ce sont des troupes suédoises qui ont désarmé et chassé d'Aland les troupes russes révolutionnaires et qui en ont, en même temps, éloigné les gardes blancs finlandais. Les rapporteurs rappellent qu'à ce moment les communications télégraphiques entre le Gouvernement blanc finlandais et les Alandais ne pouvaient avoir lieu que par l'intermédiaire de Stockholm et que le Gouvernement suédois n'a pas cru devoir transmettre aux gardes blancs finlandais se trouvant à Aland un télégramme du général finlandais Mannerheim leur ordonnant de tenir l'archipel jusqu'à la réception d'un convoi d'armes. L'envoi même de ce télégramme suffit à prouver aux rapporteurs que le Gouvernement finlandais était décidé à faire tout le nécessaire pour expulser lui-même les troupes russes révolutionnées des îles d'Aland. D'ailleurs, le fait qu'un pays soit occupé quelque temps par l'ennemi ne permet pas d'en déduire que l'Etat ainsi envahi perd ses droits de souveraineté sur la partie occupée de ce territoire. Enfin, aussitôt après l'expulsion des troupes russes le Gouvernement finlandais envoyait un gouverneur militaire dans les îles, retirait l'exequatur au Vice-Consul de Suède dans l'archipel et expulsait de ce territoire un journaliste suédois,

toutes manifestations de l'exercice de son droit de souveraineté sur les îles d'Aland.

Les rapporteurs concluent donc : « que le droit de souveraineté de l'Etat finlandais sur les îles d'Aland est incontestable et que, d'après l'état juridique existant, elles appartiennent à la Finlande ». (Rapport page 25).

Les rapporteurs jugent nécessaire ensuite d'examiner les motifs qui ont poussé les Alandais à désirer leur rattachement à la Suède. Pourquoi les Alandais qui ont souffert avant la guerre, de la même façon que les Finlandais du Continent, des tentatives tsaristes de russification, ont-ils désiré être rattachés à la Suède alors que la grande majorité de leurs compatriotes désirait, au contraire, constituer un Etat indépendant ?

C'est tout d'abord, disent les rapporteurs, que la population d'Aland, paisible et conservatrice, avait en horreur les doctrines du parti socialiste finlandais et désirait, par son rattachement au Royaume de Suède, éviter la menace de la dictature du prolétariat finlandais. C'est aussi qu'une fois la révolution finlandaise maîtrisée, les Alandais ont pu continuer à craindre que la Russie reprenne un jour sa puissance d'antan et asservisse à nouveau la Finlande. Ils espéraient éviter ce nouvel asservissement par le rattachement à la Suède.

Mais, pour les rapporteurs, la vraie raison du désir du rattachement à la Suède de la population alandaise est une raison de nationalité. Pour les Alandais, la Suède maintient dans son intégrité la langue, la coutume et les traditions auxquelles ils sont attachés. Ils redoutent leur dénationalisation progressive du fait de l'expansion régulière de la race finnoise vers l'ouest. Ils remarquent, non sans inquiétude, que si en 1885 les Suédois représentaient encore 14 % de la population de la Finlande, ils ne constituent plus que 11 % de cette population en 1910. Enfin, les Alandais, isolés dans un archipel, sont animés de par leur situation même d'un patriotisme essentiellement local, et la situation de l'île principale « Fasta Aland » plus proche de la Suède que de la Finlande continentale a pu contribuer

également à leur désir de rattachement au royaume voisin.

Pour les rapporteurs il n'y a pas de causes matérielles s'adjoignant à ces causes essentiellement morales. Les questions économiques, et en particulier la dépréciation du mark finlandais par rapport à la couronne suédoise, ne leur paraissent pas avoir influé sensiblement sur cette détermination de la population. Les rapporteurs ne croient pas non plus qu'on doive prendre en considération le fait que le séparatisme alandais n'ait pas été spontané mais ait été dirigé par des chefs qui puisaient leurs instructions en Suède. Ils estiment que, même provoqué par une puissance étrangère, ce mouvement a pris aussitôt une amplitude telle qu'on ne peut le considérer comme étant seulement la résultante d'une agitation artificielle. Les rapporteurs ne nient pas, d'ailleurs, l'importance du fait que les Alandais aient pris part en tant que citoyens finlandais en 1917 et même en 1919 aux élections pour la Diète de Finlande. Ils sont obligés également de prendre en considération les variations d'attitude de M. Sundblom, l'un des leaders séparatistes alandais qui, comme député d'Aland à la Diète d'Helsingfors, s'est signalé à cette assemblée en 1917 et en 1918 par ses déclarations patriotiques pro-finlandaises.

En tout état de cause, il s'agit de savoir, disent les rapporteurs, si les Alandais peuvent réclamer l'application, en ce qui les concerne, du principe du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes.

En faveur de l'application de ce principe à ce cas particulier, les Suédois et les Alandais citent l'exemple finlandais. Pour les rapporteurs, au contraire, cet exemple n'est pas probant. En effet, que la Finlande ait constitué un Etat, soit dès 1809, soit seulement à partir de la proclamation de son indépendance en 1917, le peuple finlandais, avec son territoire bien délimité et sa vie nationale développée, remplissait les conditions nécessaires à sa constitution en Etat indépendant. Par contre, l'archipel d'Aland n'est qu'une petite partie du territoire finlandais et sa

population est une fraction peu importante de la population finlandaise. On ne peut pas traiter une petite fraction de peuple de la même façon qu'une nation toute entière. Enfin, la Finlande a été opprimée, persécutée par la Russie ; les Alandais n'ont été molestés en aucune façon par la Finlande. Au cours de l'enquête faite par les rapporteurs, le Comité du Landsting d'Aland a été interrogé sur ce point et n'a pu articuler aucun grief contre l'administration finlandaise d'avant la guerre. L'exemple de la Finlande ne vient donc pas à l'appui de la thèse soutenue par les Alandais. Il est impossible d'admettre qu'une minorité de la population de l'Etat finlandais définitivement constitué depuis plus d'un siècle puisse se séparer de lui uniquement parce que tel est son bon vouloir. Ce serait soutenir une thèse incompatible avec le principe de l'unité territoriale et politique des Etats ; on ne saurait permettre sans injustice à une minorité de se séparer de l'Etat dont elle fait partie si celui-ci lui donne toutes les garanties nécessaires à la conservation de sa langue, de sa religion et de son caractère social. La séparation d'une minorité d'avec l'Etat auquel elle est unie ne peut être envisagée qu'exceptionnellement, quand cet Etat ne peut ou ne veut donner de garanties suffisamment efficaces à cette minorité.

Cependant la population alandaise forme incontestablement, aux yeux des rapporteurs, un groupement différent non seulement de la population finnoise de Finlande, mais encore de la minorité suédoise de cet Etat. Mais l'octroi d'un certain nombre de garanties aux Alandais leur paraît suffisant pour permettre à ceux-ci de garder intact leur patrimoine ethnique.

Les rapporteurs énumèrent ensuite de nombreux arguments à l'appui de leur thèse.

Historiquement, disent-ils, les îles d'Aland appartenaient, pendant le Moyen-Age et les temps modernes, au Royaume de Suède de même que les provinces finlandaises. Elles ont, pendant presque toute cette période, fait partie administrativement des provinces finlandaises. Bien que

le traité de Frederikshamn en 1809 ait séparé en même temps les îles d'Aland et la Finlande de la Suède, l'archipel était depuis longtemps déjà séparé de la Suède au point de vue administratif et religieux. Les îles d'Aland ont ensuite joui de la même autonomie que le reste de la Finlande sous la domination russe et ont été libérées, ainsi que l'ensemble du territoire finlandais, par la déclaration d'indépendance de cet Etat en 1917.

Géographiquement, la formation géologique des îles montre qu'elles se rattachent au continent finlandais et non pas à la presqu'île scandinave. Enfin, la mer d'Aland constitue une frontière naturelle entre la Suède et la Finlande, alors que le Skiftet, bras de mer unissant l'archipel d'Aland à l'archipel d'Abo, semé d'îlots et d'écueils peu profonds constituerait une mauvaise frontière entre ces deux Etats. C'est ainsi que les rapporteurs expriment à ce propos la crainte d'une contrebande qui pourrait être singulièrement active dans cette région et nuirait tout particulièrement à la Finlande dont l'industrie est moins développée que celle de sa voisine. Ils montrent enfin que la garde d'une frontière aussi artificielle serait une charge fort lourde pour le Gouvernement finlandais qui n'a pas les ressources budgétaires abondantes de la Suède.

Bien que les Alandais diffèrent des autres éléments suédois de la population finlandaise de par leur esprit séparatiste, il n'a pas échappé non plus aux rapporteurs que du point de vue ethnique, ils ne forment pas un groupement différent de celui des suédois finlandais. Ils ne constituent, en réalité, que la 15^e partie des Suédois de Finlande auxquels ils sont reliés sans solution de continuité par les îles de l'archipel d'Abo. En effet, les trois plus grandes des îles de cet archipel : Houtskâr, Korpo et Nago, sont presque entièrement peuplées par des Suédois de Finlande. Aux yeux des rapporteurs, le Skiftet n'est donc pas davantage une frontière ethnographique qu'une frontière naturelle.

En outre, les 350.000 Suédois finlandais se sont toujours

prononcés, dans leur ensemble, contre le rattachement des îles d'Aland à la Suède, et les chefs du parti suédois-finlandais estiment que tout accord entre Suédois finlandais et Finnois finlandais deviendrait impossible si l'archipel d'Aland était cédé à la Suède.

En effet, les Finnois ne tarderaient pas à rendre les Finlandais Suédois responsables de cet amoindrissement du territoire de la Finlande et chercheraient à se venger sur ceux-ci de la perte qu'ils auraient subie. La perte de l'archipel d'Aland causerait donc un mal certain à la minorité suédoise de Finlande qui venait d'obtenir la garantie du maintien et de la conservation de la langue suédoise en Finlande aux termes de la nouvelle constitution finlandaise. Enfin, le rattachement de l'archipel d'Aland à la Suède pourrait entraîner le Gouvernement finlandais dans des combinaisons politiques dirigées contre la Suède. Beaucoup de Suédois finlandais estimaient donc qu'avant d'accorder aux Alandais la faculté de recourir à un plébiscite, il fallait consulter toute la population suédoise de Finlande sur l'opportunité de cette mesure.

Si, au point de vue stratégique, la Suède et la Finlande ont évidemment un égal intérêt à posséder l'archipel d'Aland, les rapporteurs estiment qu'il n'y a pas de raison de sacrifier l'intérêt finlandais à l'intérêt suédois. A l'heure actuelle, la domination de la Finlande sur l'Aland n'est pas un danger pour la Suède. Ces îles n'ont de valeur stratégique qu'en tant qu'elles sont susceptibles de tomber au pouvoir d'une grande puissance. Pour éviter cette extrémité, les rapporteurs estiment qu'il suffira d'en neutraliser le territoire.

Enfin, plusieurs arguments politiques militent en faveur du maintien de la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland. La Finlande a victorieusement repoussé l'assaut bolchevique et a ainsi évité une expansion du mouvement révolutionnaire russe en Europe et, en particulier, en Scandinavie. Il est difficile de vouloir, pour la récompenser, la priver d'un territoire dont la possession lui paraît essentielle. Quelles que soient les possibilités

d'avenir de la Russie, il y a tout intérêt à hâter la consolidation de la Finlande qui s'est constituée sur les débris de l'Empire russe.

Les rapporteurs pensent que si le Conseil de la Société des Nations décide de maintenir la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland, les pronostics pessimistes des Suédois et des Alandais relativement aux conséquences d'une telle décision ne devraient pas se réaliser. Ils estiment que la Finlande n'aura pas besoin de recourir à la force pour conserver les îles et que le calme reviendra peu à peu parmi la population alandaise si on lui donne toutes garanties contre une dénationalisation progressive au profit des Finnois.

Après avoir montré nettement par l'argumentation précédente qu'ils étaient favorables au maintien de la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland, les rapporteurs examinent, afin que leur rapport soit complet, les deux dernières solutions possibles de la question des îles d'Aland.

Ces solutions consistent, soit à transformer l'archipel d'Aland en Etat indépendant, soit à laisser les choses en l'état pendant un délai de 5 ans, par exemple, à l'expiration duquel aurait lieu un plébiscite décidant ou non du rattachement à la Suède.

La première de ces solutions est inacceptable, l'archipel d'Aland ne réunissant pas, d'une part, les conditions de viabilité nécessaires à un Etat indépendant et n'ayant pas, d'autre part, de ressources suffisantes lui permettant de supporter les frais d'une administration autonome. Quant à la seconde solution, son adoption serait loin de ramener le calme dans l'archipel. En effet, les partisans tant de la Suède que de la Finlande ne cesseraient pas, pendant le délai prévu de 5 ans, d'entretenir une agitation néfaste dans les îles et cette agitation se traduirait par des manifestations ou des incidents de toutes sortes donnant au différend actuel un caractère encore plus aigu.

Les rapporteurs estiment donc qu'il faut statuer le plus rapidement possible sur la question de la souveraineté

des îles. Ils concluent en recommandant de maintenir la souveraineté de la Finlande sur l'archipel, étant entendu toutefois que de nouvelles garanties devront être incorporées dans la loi d'autonomie de la province d'Aland.

La première de ces garanties concerne l'enseignement. Les rapporteurs proposent que toutes les écoles d'Aland, qu'elles soient primaires ou techniques, comme celle de Finström, ne puissent enseigner qu'en suédois, le finnois étant exclu par la loi de l'enseignement dans ces écoles.

La seconde garantie doit permettre aux communes et aux habitants d'Aland de conserver la propriété exclusive de leurs biens. Cette garantie peut être obtenue en accordant aux Alandais un droit de préemption toutes les fois que des offres d'achat de biens alandais émaneront d'étrangers à l'archipel. Les Alandais craignent, en effet, que des sociétés finlandaises essaient d'acquérir des terrains pour y installer des chantiers maritimes et que si elles y réussissent, il y ait dans les îles d'Aland une affluence d'ouvriers finnois qui contribuent à la dénationalisation de l'élément autochtone. Les rapporteurs pensent que ce droit de préemption donnerait à la population alandaise la possibilité d'écarter ce danger et, pour éviter des surenchères, ils conseillent de confier la fixation du prix d'achat de ces biens à une Commission spéciale qui serait nommée par le Conseil général de la province.

La troisième garantie concerne les conditions d'élection et d'éligibilité dans l'archipel. D'après l'article 2 de la loi d'autonomie, toutes les personnes ayant leur domicile légal dans la province d'Aland sont considérées comme alandaises et doivent être représentées à ce titre par le Conseil général d'Aland. Comme d'autre part l'article 5 de la même loi n'impose d'autres conditions aux Alandais désireux de participer aux élections des membres du Conseil général que d'avoir 21 ans, l'ensemble de ces dispositions donne le droit de vote à la personne domiciliée dans la province depuis peu de temps et joue surtout en faveur des Finnois venus dans les îles pour y travailler. Les rapporteurs proposent donc de ne concéder le droit

de vote aux nouveaux habitants de la province qu'après un séjour de 5 ans, afin que les élections alandaises ne soient pas faussées par les votes des électeurs finnois nouvellement implantés dans l'archipel.

La quatrième garantie concerne la nomination du Gouverneur de la province d'Aland, attribuée au Président de la République par l'article 4 de la loi d'autonomie. Comme il y a tout intérêt à ce que le choix du Chef d'Etat finlandais se porte sur un personnage sympathique à la population, la Commission des rapporteurs propose que le Gouvernement finlandais soit dans l'obligation de choisir ce Gouverneur sur une liste de trois candidats qui lui sera présentée par le Conseil général des îles d'Aland.

En ce qui concerne les garanties d'ordre financier, les rapporteurs ne formulent aucune stipulation précise et demandent simplement que le Gouvernement finlandais fasse le nécessaire pour ne pas écraser d'impôts les Alandais.

Les rapporteurs conseillent enfin aux Alandais eux-mêmes de lutter contre l'immigration finnoise en demeurant sur leur sol natal plutôt que de s'expatrier à l'étranger comme ils sont accoutumés de le faire.

A la Finlande, les rapporteurs conseillent de consentir, sans hésitation, à donner toutes les garanties possibles d'autonomie aux Alandais et à faire preuve de bienveillance vis-à-vis de cette population, estimant que cette bienveillance ne pourra qu'apaiser les ressentiments des Alandais et rapprocher la Suède de la Finlande.

Mais les rapporteurs estiment que si la Finlande se refuse à accorder à la population alandaise les garanties dont ils conseillent l'adoption, il faudra alors envisager la séparation de ces îles d'avec la Finlande.

En résumé, la solution préconisée par les rapporteurs consiste dans le maintien de la souveraineté finlandaise sur les îles d'Aland moyennant l'octroi de garanties supplémentaires d'autonomie à la population alandaise. Les rapporteurs estiment que le Conseil de la Société des Nations doit adopter cette solution et aussi se charger

de mettre fin aux discussions qui pourraient surgir à l'occasion de l'application de ces garanties supplémentaires d'autonomie. Ils demandent donc que le Gouvernement finlandais reconnaisse au Conseil général d'Åland la faculté de demander, quand il le jugera utile, l'intervention du Conseil de la Société des Nations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un des trois États scandinaves, par exemple. Le Conseil ainsi saisi pourrait régler le différend en tant que médiateur. En cas d'insuccès de cette tentative de conciliation, la Finlande ou le Conseil général d'Åland pourraient s'adresser à la Cour Permanente de Justice Internationale.

CHAPITRE VI

CRITIQUES ET EXAMEN DU RAPPORT DE LA COMMISSION DES RAPPORTEURS

De même que le rapport de la Commission des juristes avait soulevé de nombreuses critiques, le rapport de la Commission des rapporteurs allait lui aussi, à peine publié, susciter maintes polémiques. Seulement c'est la Suède, et non plus la Finlande, qui va, cette fois, protester véhémentement contre les conclusions de ce nouveau rapport qui lui sont nettement défavorables.

Avant d'examiner personnellement le travail des rapporteurs, nous allons passer en revue les critiques tant suédoises que finlandaises de ce rapport.

I

Critiques suédoises et finlandaises

Le compte rendu de ces critiques nous est donné par le procès-verbal des différentes séances du Conseil de la Société des Nations en date des 20, 23, 24 et 27 juin 1921.

Les premières critiques suédoises sont présentées au Conseil le 20 juin 1921 par M. Branting. Selon M. Branting la question des îles d'Aland n'est pas encore mûre pour une décision définitive et le seul moyen permettant de pacifier utilement et durablement ce pays consiste à donner satisfaction à la population alandaise. M. Branting estime que le rapport de la Commission des diplomates ne contient les termes ni d'une solution favorable aux intérêts de la population alandaise ni même ceux d'un arrangement transactionnel.

M. Branting cite, en particulier, un passage du rapport ainsi conçu : Il est « hors de toute supposition que la

Finlande put consentir à abandonner sa souveraineté sur les îles ». Il est impossible, dit-il, de considérer comme un argument sérieux une telle affirmation sans risquer de compromettre les principes de justice internationale sur lesquels repose la Société des Nations elle-même.

Dans une interview récente, poursuit le délégué suédois, l'un des rapporteurs aurait trouvé que la question des îles d'Aland était peu digne de l'examen du Conseil de la Société des Nations en raison du petit nombre de sa population et du peu d'importance des intérêts économiques en jeu. M. Branting espère, cependant, que les deux autres rapporteurs n'ont pas partagé cette opinion.

M. Branting fait ensuite remarquer au Conseil que les rapporteurs n'ont donné un avis définitif que sur l'une des deux questions dont l'ensemble compose la question des îles d'Aland : Ils ont répondu à la question de savoir à quel Etat devait être attribuée la souveraineté des îles ; ils n'ont pas répondu à la deuxième question : celle de la neutralisation des îles. Les rapporteurs n'ont donc pas terminé la tâche qui leur avait été confiée et n'ont même pas demandé au Conseil de confier à d'autres personnes la solution de la question de la neutralisation des îles afin de lui permettre de statuer définitivement sur l'ensemble même du problème. Les rapporteurs ont tranché seulement la question de la souveraineté, ils ont négligé celle de la neutralisation.

Or, le délégué de la Suède regrette vivement l'omission de l'examen par les rapporteurs du projet de convention de neutralisation des îles qui avait été préparé par le Gouvernement suédois. L'adoption de cette convention, selon M. Branting, aurait apaisé toutes les craintes des Finlandais dans le cas où les îles d'Aland auraient été attribuées à la Suède. Aussi le Gouvernement suédois proteste-t-il contre la tentative des rapporteurs de disjoindre la question de la souveraineté et celle de la neutralisation des îles, ces questions lui paraissant indissolubles. La divergence existant entre les conceptions finlandaises et suédoises sur cette question de neutralisation, indépen-

damment d'ailleurs des autres raisons expliquant les divergences de vues entre les deux Etats, amène le Gouvernement suédois à penser qu'il est impossible de résoudre, d'une façon satisfaisante, la question des îles d'Aland si on ne résoud en même temps le problème de la neutralisation des îles et celui de la souveraineté de cet archipel.

Enfin, l'examen du mémoire des rapporteurs et du rapport des jurisconsultes permet d'établir une grande différence entre la manière de voir de ces deux Commissions sur les deux points suivants :

« a) La Constitution de la Finlande, comme Etat indépendant, est-elle la conséquence immédiate de sa déclaration d'indépendance ? ».

« b) La souveraineté du nouvel Etat finlandais indépendant, s'étend-elle *de jure* aux îles d'Aland par la seule raison que celles-ci appartenaient au Grand-Duché de Finlande quand celui-ci faisait partie de l'Empire russe ? ».

(*Société des Nations, Journal Officiel*, septembre 1921, page 703).

M. Branting montre que pour les rapporteurs il s'agissait de savoir si un plébiscite est possible dans un territoire appartenant, d'une façon incontestable, à un Etat définitivement constitué, alors que pour la Commission des juristes, la question se posait de la façon suivante :

Est-il possible, pour trancher une question née de la guerre, d'admettre un plébiscite et d'attribuer la souveraineté du territoire où ce plébiscite aurait lieu, conformément au résultat de cette consultation populaire.

Le Gouvernement suédois estime qu'en raison de ces profondes divergences de vue entre juristes et rapporteurs, le Conseil se doit d'entendre les juristes au sujet des critiques qui leur ont été faites par les rapporteurs sur les deux points qu'il vient de signaler.

Du point de vue suédois la manière de voir des rapporteurs préjuge de la décision du Conseil en faveur de la Finlande ; seules les conclusions du rapport présenté par les jurisconsultes permettaient au Conseil de garder

la liberté de se décider en faveur de l'une ou de l'autre des solutions possibles.

Le Gouvernement suédois reconnaît que le principe des nationalités admet des exceptions, ainsi d'ailleurs que tout autre principe, mais le fait qu'en l'espèce les îles d'Åland forment un territoire dont le sort juridique n'est pas encore définitivement réglé lui paraît permettre d'éliminer bien des objections qui pourraient, autrement, être faites à l'application à ce cas particulier du principe des nationalités. Pour la Suède, l'Åland forme une unité géographique ; la délimitation de ses frontières ne donne lieu à aucune difficulté ; sa valeur économique propre est minime et bien plus, il n'y a pas un courant d'échanges suffisant entre la population des îles d'Åland et la Finlande pour créer un lien économique sérieux rattachant tout particulièrement l'archipel à cet Etat. De plus, de l'avis du Gouvernement suédois, l'histoire de l'archipel d'Åland montre la communauté des sentiments entre ses habitants et la Suède. En outre, toujours d'après la Suède, la possession des îles d'Åland n'est pas indispensable à la défense de la Finlande.

Le Gouvernement suédois insiste enfin sur le fait que les Ålandais se sont prononcés en grande partie en faveur du rattachement à la Suède. En raison même de l'unanimité avec laquelle les Ålandais demandent ce rattachement, le Conseil ne risquerait pas, en leur donnant satisfaction, de porter atteinte aux intérêts ou aux sentiments d'une minorité ålandaise favorable au maintien du statu quo.

Si nous examinons maintenant le mémoire du Gouvernement finlandais relatif au rapport des diplomates, nous sommes loin d'y trouver le même mécontentement. Comme il est facile de le penser, ce mémoire, étant donné le sens des conclusions des rapporteurs, ne contient pas que des critiques ! Il commence, au contraire, par exprimer la reconnaissance de la Finlande pour l'étude que les rapporteurs ont faite de la question d'Åland. Le délégué finlandais, M. Enckell, félicite tout particulièrement les rapporteurs d'avoir rectifié différentes erreurs d'interpré-

tation commises par la Commission des juristes en raison de sa connaissance insuffisante des faits historiques. C'est ainsi que les rapporteurs ont établi la valeur des droits de souveraineté de la Finlande sur l'Aland. Ils ont aussi démontré que la Finlande, au moment de sa séparation d'avec la Russie, était « un Etat définitivement constitué, existant comme tel depuis un siècle avec les mêmes frontières » (Rapport page 28). Ils ont conclu enfin au rejet du recours au plébiscite dans l'archipel d'Aland pour décider du sort de ce territoire. M. Enckell les félicite de ces conclusions.

La Finlande, cependant, ne partage pas l'avis de la Commission des rapporteurs d'après laquelle la question d'Aland « a pris une extension et une importance internationales si considérables qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité que représente, aux yeux du monde, la Société des Nations. » (Rapport, page 22).

Les rapporteurs, selon M. Enckell, se contrediraient en reconnaissant, d'une part, la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland et en concluant, d'autre part, que la question est d'ordre international. Ils devraient, logiquement, conclure que c'est une affaire finlandaise d'ordre interne. La Commission des rapporteurs a bien prouvé que les arguments invoqués par les juristes à l'appui de leurs conclusions n'étaient pas conformes à la réalité historique. Mais elle n'a apporté aucun argument juridique à l'appui de sa conclusion aux termes de laquelle la solution de cette question serait d'ordre international. D'après la Commission des juristes, une question appartient ou non au domaine international suivant ses caractères propres. Les rapporteurs n'ont cité aucun des caractères de cette question qui militerait en faveur de sa classification dans le domaine des problèmes internationaux.

Le Gouvernement finlandais rappelle ensuite qu'il a déjà accordé aux Alandais, par la loi d'autonomie du 7 mai 1920, de nombreuses garanties du respect par la Finlande de la langue, de la religion et, d'une façon plus

Alandais. Nonobstant les garanties déjà accordées, la Finlande se déclare disposée à augmenter ces garanties en ce qui concerne la conservation de la langue suédoise par les Alandais et le statut légal de ces derniers. Le délégué finlandais accepte au nom de son gouvernement les points principaux des propositions des rapporteurs relatives à l'organisation de l'enseignement, au droit de préemption des immeubles, à l'obligation d'un séjour de 5 ans dans l'archipel avant d'y obtenir le droit de vote.

M. Enckell formule cependant quelques réserves sur deux de ces propositions : celle d'après laquelle le Chef d'Etat finlandais serait tenu de choisir le Gouverneur de l'archipel d'Aland parmi les candidats proposés par le Conseil Général de cette province, et celle stipulant que le Landsting alandais pourrait saisir le Conseil de la Société des Nations, ou la Cour permanente de Justice Internationale, des questions relatives à l'application des nouvelles garanties de l'autonomie alandaise. Cette dernière proposition, dit en particulier M. Enckell, est en contradiction avec le pacte de la Société des Nations et avec les statuts de la Cour Internationale de Justice. D'ailleurs, la loi d'autonomie de l'Aland ne peut être modifiée, interprétée ou abrogée qu'avec l'assentiment du Conseil Général d'Aland et conformément à une procédure stipulée par la Constitution finlandaise. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir la possibilité d'un recours à une autorité étrangère pour obtenir le respect par la Finlande de ses engagements internes.

M. Enckell présente enfin quelques observations relatives à la neutralisation des îles d'Aland et se déclare disposé, au nom du Gouvernement finlandais, à consentir à la neutralisation de ces îles sous les auspices de la Société des Nations.

II

Examen objectif du Rapport des Diplomates

Si nous nous dégageons maintenant de l'ambiance du moment, deux constatations nous paraissent s'imposer .

après l'étude du Rapport de la Commission des diplomates. C'est tout d'abord la profonde divergence d'opinion entre la Commission des juristes et celle des rapporteurs, c'est ensuite et nonobstant cette divergence d'opinion, la reconnaissance par les rapporteurs du bien-fondé des conclusions des juristes.

La différence des opinions entre ces deux Commissions peut s'expliquer assez aisément, par la différence des méthodes de travail adoptées respectivement par chacune d'elles. La Commission des juristes, nous nous en souvenons, réunie à Paris en août et septembre 1920, a examiné les textes qui lui étaient soumis, les explications qui lui étaient proposées par les seuls représentants à Paris de la Suède et de la Finlande. Elle n'a pas donné à cet examen le caractère d'une procédure contradictoire et n'a pas soumis à chacune des deux parties les considérations qui lui étaient soumises par l'autre. Elle risquait fort, par conséquent, de statuer sur les questions qui lui étaient posées, sans avoir en sa possession tous les éléments du problème.

La Commission des rapporteurs, par contre, estima nécessaire, avant d'écrire une seule ligne de son rapport, d'aller étudier sur place les revendications suédoises, finlandaises et alandaises. Elle pût ainsi, au cours de son voyage, déterminer que la population des îles d'Aland ne formait qu'une très faible proportion de la population suédoise de Finlande et que les Suédois de Finlande étaient dans leur ensemble opposés au rattachement des îles d'Aland à la Suède. Elle constata que le mouvement séparatiste alandais remontait seulement à la fin de 1917. La Commission s'aperçut aussi de ce que, contrairement à ce qu'avaient pensé les juristes, les îles d'Aland avaient toujours formé une partie intégrante de la Finlande. Enfin, elle fût obligée de reconnaître que la Finlande constituait un Etat pleinement souverain dès sa proclamation d'indépendance, le 4 décembre 1917. Les rapporteurs étaient donc amenés, de par la réalité même des faits, à conclure dans un sens différent de celui adopté par les juristes, et à admettre que la question de la souveraineté de la Finlande sur les îles

d'Aland était une question dont la solution était de la compétence exclusive de la Finlande.

Mais, si les diplomates proclamaient que le Conseil de la Société des Nations s'était déclaré compétent à tort, ils étaient obligés, pour être logiques avec eux-mêmes, de déclarer que la Commission dont ils faisaient partie n'avait plus de raison d'être. C'est, croyons-nous, pour éviter de placer le Conseil de la Société des Nations dans une situation aussi délicate que la Commission des rapporteurs admit le bien-fondé des conclusions du rapport des juristes et conclut elle aussi à la compétence du Conseil.

Nous devons d'ailleurs reconnaître que les motifs mis en avant par les rapporteurs pour conclure à la compétence du Conseil sont très différents de ceux invoqués par les juristes. En effet, à la suite de ses différentes enquêtes et de son voyage sur les lieux, la Commission des diplomates estime que la question est d'ordre exclusivement interne; la seule manière qui lui permette cependant de conclure à la compétence du Conseil consiste à proclamer que ce problème, initialement d'ordre intérieur, a pris accessoirement le caractère international. C'est donc ce que vont dire les rapporteurs. Le caractère international de la question résulte, écrivent-ils, de l'extension qu'a pris ce problème et des mouvements d'opinion qu'il a suscités hors de Finlande. Selon les rapporteurs la question en se développant a changé de nature, elle est passée du droit interne dans le droit international; elle n'est plus de la compétence exclusive de la Finlande, les autres Puissances sont également intéressées à sa solution.

Nous avons vu que les Finlandais avaient signalé cette particularité du rapport des diplomates. Les observations faites sur ce point par M. Enckell au nom du Gouvernement finlandais étaient parfaitement justifiées. Il est certain que l'explication fort intéressante des rapporteurs ne constitue pas en elle-même un argument juridique donnant au Conseil la faculté de s'occuper d'une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande.

M. de Visscher appréciant les termes de ce rapport (*Revue de Droit International et de Législation comparée* 1921, pages 281 et suivantes) estimait que la question n'était pas de savoir si, l'archipel d'Aland étant placé sous la souveraineté de la Finlande, la population de cet archipel pouvait disposer librement d'elle-même. Selon lui, il fallait seulement se demander si la souveraineté de la Finlande s'était étendue aux îles d'Aland, lorsque la Finlande était devenue un Etat souverain. Il suffisait pour cela d'étudier les conditions de la transformation du Grand-Duché de Finlande en Etat souverain.

D'ailleurs, pour M. de Visscher, l'exception d'incompétence soulevée par la Finlande était mal fondée, la souveraineté finlandaise ne pouvant couvrir une situation juridique antérieure à son établissement en tant qu'Etat souverain.

En effet, d'après M. de Visscher, l'Etat finlandais n'était pas un Etat souverain au moment de sa déclaration d'indépendance et le Grand-Duché de Finlande n'était à ses yeux qu'un fragment d'Etat, c'est-à-dire « un organisme politique investi d'une certaine autonomie ».

Grâce à cette conception du statut international du Grand-Duché de Finlande, M. de Visscher arrivait à concilier les conclusions du rapport des juristes et celles de la Commission des rapporteurs. Il devenait, en effet, possible d'admettre dans ces conditions, d'une part, la reconnaissance de la souveraineté finlandaise sur les îles d'Aland, et d'autre part, la compétence de la Société des Nations puisqu'il n'y aurait pas eu souveraineté de la Finlande sur l'Aland quand la Finlande s'était séparée de la Russie.

Nous avons vu, antérieurement, pour quelles raisons nous ne pouvions adopter cette opinion. Le Grand-Duché de Finlande, selon nous, était un Etat souverain; aussi, ne trouvons-nous aucune conciliation possible juridiquement entre les deux propositions contenues dans le rapport des diplomates. M. de Visscher reconnaît d'ailleurs très loyalement que son explication ne vaut que si l'on admet comme lui la non existence en tant qu'Etat du Grand-

Duché de Finlande (*Revue de Droit International et de Législation comparée*, page 282, note 2).

Les rapporteurs ont admis que la Finlande était, dès sa déclaration d'indépendance, un Etat souverain. Ils devaient en déduire logiquement que la question de la souveraineté des îles d'Aland était exclusivement d'ordre interne. Néanmoins, ils ont estimé qu'elle était devenue d'ordre international, en raison de l'extension que l'opinion lui avait donnée. Il est bien certain, cependant, que l'opinion, même internationale, ne peut modifier la nature et les caractères d'une question de Droit et la transposer du droit interne dans le droit international. Le raisonnement des rapporteurs est donc inacceptable.

Du point de vue politique, pourtant, nous ne pouvons qu'approuver la solution adoptée par les diplomates. C'était la seule façon de reconnaître la compétence de la Société des Nations tout en décidant, conformément à l'équité, que les îles d'Aland devaient demeurer sous la souveraineté finlandaise.

Nous approuvons moins complètement l'explication fournie par les rapporteurs du séparatisme alandais.

Pour les diplomates, en effet, la vraie raison du désir de rattachement à la Suède de la population alandaise est une raison de nationalité. La communauté de race et de langue suffit selon eux pour expliquer toutes les manifestations pro-suédoises de cette population. Bien plus, les rapporteurs estiment qu'aucune raison matérielle n'a pu s'ajouter à cette raison de nationalité.

Il nous paraît d'autant plus difficile d'admettre cette assertion des rapporteurs que ces derniers sont obligés de reconnaître quelques lignes plus loin que les manifestations alandaises en faveur du rattachement de l'archipel à la Suède ne commencèrent qu'en 1917 et seulement sous l'influence d'agitateurs suédois. Un mouvement profond et sincère, basé uniquement sur des causes morales et sur un sentiment intime d'oppression, ne vient pas au jour brusquement sur la seule intervention d'agitateurs étrangers. On doit retrouver dans l'histoire des manifestations

plus ou moins reculées dans le temps, plus ou moins importantes numériquement, qui sont en quelque sorte les prodromes d'un mouvement vraiment national. Il nous semble donc possible d'affirmer que la création du mouvement séparatiste alandais fût artificielle et que ce mouvement eût plutôt pour causes réelles la crainte de difficultés matérielles qu'un attachement profond à la Suède.

Quelle que soit cependant la cause de ce mouvement séparatiste, on ne peut nier que les îles d'Aland aient fait partie intégrante depuis plus d'un siècle du Grand-Duché de Finlande et par conséquent de l'Etat finlandais. Nous approuvons donc les rapporteurs d'avoir refusé aux Alandais le droit de se séparer de l'Etat finlandais pour la seule raison que tel était leur bon vouloir. Comme eux, enfin, nous estimons qu'il était sage et politique, tout en reconnaissant les droits de souveraineté de la Finlande sur l'archipel d'Aland, d'imposer à cette dernière l'octroi de certaines garanties supplémentaires d'autonomie aux Alandais.

CHAPITRE VII

LA DÉCISION DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le Conseil de la Société des Nations commence l'examen du rapport des diplomates au cours de sa séance du 20 juin 1921. Ce n'est pas sans avoir à surmonter de nombreuses difficultés soulevées par la Suède que le Conseil va pouvoir étudier les diverses propositions des rapporteurs et en tirer les éléments de sa résolution qui fixe définitivement le sort de la population alandaise.

Au cours de la séance du 20 juin 1921, le délégué suédois, M. Branting, constate que les garanties proposées par le Gouvernement finlandais dans son mémoire diffèrent très sensiblement de celles demandées par les rapporteurs : la Finlande se déclare prête à donner aux Alandais le droit de recommander au Gouvernement finlandais des candidats pour le poste de Gouverneur Général des Iles. Les rapporteurs exigeaient davantage. En outre, le droit de contrôle de la Société des Nations disparaît complètement dans le mémoire finlandais. M. Branting remarque également que le délégué finlandais a déclaré qu'il était impossible à la Finlande de céder l'archipel. Si donc le Gouvernement finlandais ne peut concevoir la perte de sa souveraineté sur les îles d'Aland, le Conseil de la Société des Nations ne peut plus choisir, en toute liberté, entre les deux solutions proposées respectivement par chacune des parties, à savoir : donner aux Alandais le droit de se prononcer par plébiscite, ou admettre le maintien de la souveraineté de la Finlande sur l'archipel.

Non content de ces observations, M. Branting adresse, à l'issue de la séance du 20 juin, une lettre au Conseil, demandant à ce que la Commission des juristes soit entendue sur les divergences existant entre leur rapport et celui de la Commission des rapporteurs.

Le Vicomte Ishii, Président du Conseil, lui démontre, au cours de la séance du 23 juin 1921, que ces divergences de vues ne modifient pas la position de la question. En effet, le 20 septembre 1920, le Conseil n'a fait siennes que les conclusions du rapport des juristes et non le rapport dans son ensemble. Par l'adoption de ces conclusions le Conseil s'est déclaré compétent pour traiter la question, l'objet du litige n'étant pas considéré par lui comme relevant de la compétence exclusive de l'Etat finlandais. Les parties ne remettant pas en cause cette résolution du Conseil, le Vicomte Ishii estime qu'il n'y a pas lieu d'entendre les juristes sur ce point. Il rappelle enfin, que si le Conseil n'a adopté le 20 septembre 1920 que les conclusions des juristes, il peut de même ne retenir parmi les éléments d'appréciation qui ont été rassemblés à son intention par les rapporteurs, que ceux qui lui paraîtront utiles pour la rédaction de sa recommandation définitive. Il ne voit donc pas qu'il y ait intérêt, dans ces conditions, à discuter sur le point de savoir s'il existe des contradictions entre le rapport des juristes et celui de la Commission des diplomates.

M. Branting insiste, cependant, sur les divergences existant entre ces deux rapports et demande à ce que le Conseil entende la Commission des juristes sur les points de son rapport, contestés par le rapport des diplomates.

Le Conseil s'y refuse, mais décide toutefois d'entendre les représentants de la population alandaise : MM. Karlsson et Eriksson.

En réponse aux différentes questions qui leur sont posées par différents membres du Conseil, les délégués alandais déclarent que les Alandais redoutent surtout un empiètement progressif des Finnois sur la population de langue suédoise. Ils reconnaissent que si la population de l'archipel paie proportionnellement plus d'impôts que les autres habitants de Finlande, c'est parce que leur prospérité est plus grande. Ils ajoutent qu'ils jouissent de la plus grande liberté pour l'enseignement de la langue suédoise dans les écoles et qu'ils n'ont aucun grief d'ordre religieux

contre la Finlande. Au point de vue économique, il n'y a chez eux, disent-ils, ni grande richesse, ni grande pauvreté. Ils ne souffrent pas non plus de troubles ouvriers. Ils concluent en déclarant que la seule raison de leur demande de rattachement à la Suède est le désir de la population alandaise de conserver son caractère ethnique propre et ses traditions suédoises.

Après l'audition de MM. Karlsson et Eriksson, le Rapporteur de la question, M. Fisher, délégué britannique, estime que pour régler équitablement la question, il est nécessaire de se baser sur les trois considérations suivantes :

1° Maintien de la souveraineté finlandaise sur l'archipel d'Aland ;

2° Renforcement des garanties d'autonomie existant en faveur des Alandais pour protéger leur langue, leur assurer la propriété foncière de l'archipel et limiter, au point de vue électoral, les droits des immigrants finnois ;

3° Neutralisation militaire des îles par un accord international.

M. Branting ayant déclaré qu'une décision de cette nature serait contraire au vœu des Alandais et ne pourrait que faire subsister un malaise dans les îles, M. Enckell rappelle que le mouvement séparatiste alandais ne date que de 1917 et qu'en 1919 les Alandais ont encore participé aux élections au Parlement finnois. Il estime donc que le mouvement séparatiste est purement superficiel et que le Gouvernement finlandais saura assurer le contentement de la population alandaise.

Au cours de la séance suivante du Conseil, le 24 juin 1921, les délégués suédois demandent à nouveau que l'on pose aux juristes les questions suivantes :

« 1° Est-ce que les rapporteurs ont produit des faits nouveaux de nature à modifier votre opinion sur la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland en 1917 ? ».

« 2° Si le Conseil, à la séance du 20 septembre 1920 avait partagé l'avis des rapporteurs sur la souveraineté de la Finlande sur les îles au lieu d'adopter vos conclusions,

estimez-vous que le Conseil aurait, dans une telle circonstance, pu se déclarer compétent ? » (*Journal Officiel de la Société des Nations*, septembre 1921, page 696).

Le Conseil décide de ne pas poser la deuxième question aux juristes. Il consent, cependant, à demander l'avis écrit des jurisconsultes sur la première des questions proposées par M. Branting et suspend sa séance pour permettre aux juristes de répondre immédiatement à la question qu'il vient de leur poser.

A la reprise de la séance du Conseil, M. Larnaude, Doyen de la Faculté de Droit de Paris, lit sa réponse ainsi que celle de M. Struycken à la question qui a été posée à la Commission des juristes, après avoir fait remarquer au Conseil que M. Huber, le troisième juriste de la Commission, étant absent momentanément de Genève, n'a pu prendre part à la rédaction de cette réponse de la Commission.

MM. Larnaude et Struycken estiment que les rapporteurs n'ont pas indiqué de faits nouveaux susceptibles de changer leur opinion concernant la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland en 1917.

Le Conseil décide alors de confier à une commission composée des délégués finlandais et des délégués suédois, sous la présidence d'un membre du Conseil, M. Hymans, l'étude des nouvelles garanties d'autonomie de la population alandaise que les rapporteurs ont proposé d'incorporer dans la loi finlandaise d'autonomie de l'archipel d'Aland. Le Conseil juge également nécessaire d'adopter une résolution définitive relativement à la question de la souveraineté des îles d'Aland ainsi qu'à la neutralisation de ces îles et après avoir entendu le rapport de M. Fisher, délégué britannique, il adopte la résolution suivante :

« Le Conseil dans sa séance du 24 juin 1921, les deux
« parties intéressées au sort des îles d'Aland ayant con-
« senti à ce que le Conseil de la Société des Nations soit
« appelé à régler la difficulté qui s'est produite et ayant
« accepté de se conformer à sa décision,

« Prenant en considération le rapport des juris-

« consultes qui conclût sur la question de la compétence
« et la décision du Conseil du 20 septembre 1920 se recon-
« naissant la dite compétence ;

« Ayant pris connaissance de l'ensemble des consi-
« dérations géographiques, ethniques, politiques, écono-
« miques et militaires exposées dans le mémoire des rap-
« porteurs qui se sont livrés à une enquête approfondie
« sur la demande de la Société des Nations ;

« Mais ayant reconnu, d'autre part, l'opportunité
« d'une solution apportant le maximum de sécurité tant
« à la population des îles qu'aux parties intéressées ;

« Décide :

« 1° La souveraineté des îles d'Aland est reconnue
« comme appartenant à la Finlande.

« 2° Toutefois, la paix générale, l'avenir des relations
« cordiales entre la Finlande et la Suède, la prospérité et
« le bonheur des îles elles-mêmes ne peuvent qu'être con-
« firmés par des mesures portant :

« a) Sur des garanties nouvelles données à la popu-
« lation des îles ;

« b) Sur la neutralisation et la non fortification de
« l'archipel ;

« 3° Les garanties nouvelles à insérer dans la loi d'au-
« tonomie devront avoir notamment pour objet de consa-
« crer la langue suédoise dans les écoles, de maintenir les
« propriétés foncières entre les mains des habitants, de
« fixer des limites raisonnables à l'acquisition du droit de
« vote par les immigrants et d'assurer la nomination d'un
« gouverneur jouissant de la confiance de la population ;

« 4° Le Conseil ayant reconnu que la meilleure solu-
« tion en ce qui concerne les garanties serait dans un
« accord entre les représentants de la Finlande et ceux de
« la Suède, au besoin avec le concours du Conseil de la
« Société des Nations, il a été décidé que cet accord va
« être recherché du consentement des deux parties. Au
« cas où l'accord ne se réaliserait pas, le Conseil fixerait
« lui-même les garanties qui lui paraîtraient devoir être
« insérées par voie d'amendement dans la loi d'autonomie

« du 7 mai 1920. Et dans tous les cas, le Conseil de la
« Société des Nations veillera à l'application de ces
« garanties;

« 5° Un accord international en vue de la non forti-
« fication et de la neutralisation de l'archipel doit garantir
« au peuple suédois et à tous les pays intéressés que les
« îles d'Aland ne deviendront jamais une cause de danger
« au point de vue militaire. A cet effet, la Convention de
« 1856 doit être remplacée par un accord plus large placé
« sous la garantie de toutes les Puissances intéressées y
« compris la Suède. Le Conseil estime que cet accord
« devrait se conformer dans ses grandes lignes au projet
« suédois de convention pour la neutralisation des îles. Il
« charge le Secrétaire Général d'inviter les gouverne-
« ments intéressés à désigner les représentants dûment
« accrédités pour discuter et conclure le traité proposé. »

(*Journal Officiel de la Société des Nations*, septembre 1921, page 699).

M. Branting, chef de la délégation suédoise, lit alors une déclaration exprimant le désappointement de la Suède. Sur la demande de M. Fisher, il déclare cependant que le Gouvernement suédois accepte la résolution du Conseil et que, d'ailleurs, il avait déjà laissé prévoir cette acceptation la veille en déclarant, au nom du Gouvernement suédois : « En même temps, il est prêt à reconnaître loyalement à la décision du Conseil la valeur que lui attribue le pacte ». Quant à la Finlande, M. Enckell déclare simplement accepter la décision du Conseil au nom de son gouvernement.

Pendant trois jours, les représentants suédois et finlandais discutent, sous la présidence de M. Hymans, les termes d'un accord sur les garanties devant être octroyées aux Alandais, et, le 27 juin 1921, M. Hymans informe le Conseil de la conclusion d'un tel accord basé sur un certain nombre de garanties que le Gouvernement finlandais s'engage à introduire dans la loi d'autonomie de l'archipel.

Aux termes de cet accord, le Landsting et les communes d'Aland ne seront obligés, à aucun moment, d'entretenir

ou de subventionner des écoles où la langue d'enseignement ne serait pas le suédois. Dans les établissements scolaires de l'Etat l'enseignement se fera en suédois. Le Finnois ne sera enseigné dans les écoles primaires entretenues ou subventionnées par l'Etat ou par la commune qu'avec le consentement de la commune intéressée.

Quand un immeuble situé à Aland sera vendu à une personne n'ayant pas son domicile légal dans l'archipel d'Aland, le Conseil de province ou, à son défaut, la commune dans laquelle l'immeuble est situé ou encore toute personne demeurant légalement dans l'île d'Aland pourra racheter cet immeuble à un prix qui, dans le cas de désaccord entre les parties, sera fixé par le Tribunal de première instance (Häradsrätt) en se basant sur le prix courant. Cette procédure de rachat et la priorité entre plusieurs offres de rachat seront déterminées par une loi spéciale, loi qui ne pourra être modifiée, interprétée ou abrogée que dans les mêmes conditions que la loi d'autonomie.

Les citoyens finlandais immigrants dans les Iles d'Aland n'acquerront le droit de suffrage communal et provincial dans l'archipel qu'après cinq ans de domicile légal dans ce territoire. Cependant les personnes qui, antérieurement, auront eu cinq années de domicile légal dans les îles d'Aland ne seront pas considérées comme immigrantes.

Le Gouverneur de la province des îles d'Aland sera nommé par le Président de la République finlandaise d'accord avec le Président du Landsting des îles d'Aland. En cas de désaccord, une liste de cinq candidats au poste de gouverneur présentant les garanties requises pour la sécurité de l'Etat et pour la bonne administration des îles sera présentée au Président de la République par le Landsting d'Aland. Le Président de la République choisira le Gouverneur sur cette liste.

La province d'Aland pourra consacrer à ses besoins 50 % des revenus de l'impôt foncier indépendamment des revenus prévus par l'article 21 de la loi d'autonomie.

Le Conseil de la Société des Nations tiendra la main à ce que ces garanties soient appliquées. Toutes les plaintes

ou réclamations du Landsting d'Aland au sujet de l'application de ces garanties seront transmises au Conseil de la Société des Nations par la Finlande qui y joindra ses observations. Au cas où les réclamations ainsi transmises soulèveraient des questions de nature juridique, le Conseil pourra consulter à leur sujet la Cour permanente de Justice Internationale.

Après l'audition de ce document le Conseil en approuve les termes à l'unanimité et décide de l'annexer à sa résolution du 24 juin 1921.

Ainsi se trouvait résolu sans violences et sans dommages un problème délicat dont le règlement eut été vraisemblablement plus laborieux sans l'heureuse intervention de la Société des Nations. Nous ajoutons que la solution adoptée par le Conseil était la seule à notre avis qui satisfasse aux idées d'équité et de justice qui doivent présider aux rapports entre Etats aussi bien qu'aux relations entre simples particuliers. Il eut été inique, en effet, d'enlever à la Finlande la souveraineté des îles d'Aland en raison des seules manifestations séparatistes alandaises, étant donné le caractère tout artificiel de ces manifestations.

Par cette décision enfin, le Conseil a consacré le principe de conservation des situations juridiques sans lequel : « ces situations ne sont que de rigides et fragiles abstractions incapables de se soutenir en présence d'aucun fait de transformation et de nous inspirer aucune règle de conduite ».

(De Visscher - *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1921, page 281).

TROISIEME PARTIE

LES PRINCIPES INVOQUÉS LORS DE L'EXAMEN DE LA QUESTION

Nous avons touché, au cours de l'étude que nous venons de faire du différend suédois-finlandais, à quelques-uns des principes les plus intéressants du droit public. Nous avons vu comment le rapport des juristes faisait usage de certaines théories sur la formation des Etats pour en déduire que la Finlande actuelle n'avait pas de droits de souveraineté sur les îles d'Aland. Puis Suédois et Finlandais ont discuté des effets de la reconnaissance de jure et lorsque la Finlande a été admise comme membre dans la Société des Nations, il a bien été spécifié que c'était sans préjuger de la solution qui serait donnée à la question des îles d'Aland.

Il y a donc intérêt à examiner les principes de la formation des Etats, les conséquences de la reconnaissance de jure et celles de l'admission dans la Société des Nations.

La question qui s'est posée ensuite est celle du plébiscite. La population des îles d'Aland allait-elle décider de son sort politique par plébiscite ? Et cette question entraînait celle plus générale des droits des nationalités et des minorités.

Enfin, pour examiner et trancher cette question, le Conseil de la Société des Nations allait adopter une procédure déterminée.

Nous allons donc essayer d'examiner successivement dans leurs rapports avec la question des îles d'Aland la formation des Etats, la reconnaissance de jure et l'admission dans la Société des Nations, le plébiscite, le principe des nationalités et des minorités, la procédure devant le Conseil de la Société des Nations.

CHAPITRE VIII

FORMATION DES ETATS

L'examen du rapport des juristes nous a montré que tout le raisonnement de ces jurisconsultes était basé sur l'idée que la Finlande ne constituait pas un Etat souverain au moment de sa proclamation d'indépendance et qu'elle ne présentait pas à cette époque des caractéristiques suffisantes de souveraineté pour pouvoir affirmer son existence comme Etat.

Nous avons déjà vu cependant que la Finlande avant son affranchissement présentait tous les caractères d'un Etat, qu'elle avait sa constitution, un pouvoir législatif propre, des services publics qui lui étaient particuliers, une nationalité distincte de la nationalité russe. Nous en avons conclu qu'elle constituait un sujet de droit distinct, investi de pouvoirs publics distincts, sur un territoire et une population déterminés et que, lors de sa séparation d'avec la Russie, elle avait simplement acquis le libre usage de tous les droits souverains de l'Etat et en particulier la direction de sa politique extérieure.

Ceci nous conduit, cependant, à nous demander d'une façon générale s'il peut exister des Etats subordonnés sur certains points à d'autres Etats et si l'existence internationale n'est pas indispensable pour qu'il y ait Etat.

I. — *Peut-il exister des Etats qui soient subordonnés, sur certains points, à d'autres Etats ?* La théorie intransigeante qui remonte à Bodin estime que la souveraineté consiste en l'indépendance absolue vis-à-vis de toute volonté étrangère ; là où cette indépendance absolue n'existe pas dans son intégrité, il n'y a plus Etat mais seulement une province plus ou moins autonome.

« Cette théorie définit comme on le voit la souve-

« raineté par son côté négatif : l'indépendance, et n'essaie
« pas d'en indiquer, si on peut ainsi parler, le contenu »
(De Lapradelle et Michoud, *La Question Finlandaise*,
page 39).

On peut ainsi expliquer la situation des Etats unitaires
mais non celle des Etats groupés en Etat fédéral. Les
auteurs admettant cette théorie sont en effet obligés de
déclarer, ou que dans un Etat fédéral la souveraineté
appartient toujours aux Etats particuliers qui sont alors
unis entre eux par un simple contrat du droit des gens,
et que, dans ces conditions, il n'y a pas d'Etat fédéral à
proprement parler, ou que la souveraineté appartient à
l'Etat fédéral et non aux Etats particuliers, ce qui aboutit
à la négation de la qualité d'Etat de ces Etats particuliers.

« Pour distinguer l'Etat des autres communautés à
« base territoriale, il faut s'attacher non à l'indépendance,
« qualité toute négative, mais aux prérogatives positives
« qui doivent appartenir à l'Etat et dont l'indépendance
« n'est que la manifestation et la garantie extérieures »
(De Lapradelle et Michoud, *op. cité*, page 47). Si l'Etat
exerce tous ses droits de puissance publique librement, il
est absolument souverain. Mais ces droits sont parfaite-
ment divisibles et le fait qu'il exerce seulement quelques-
uns de ces droits n'implique pas que l'ensemble de tous
ceux-ci disparaisse. Un Etat amputé d'une partie de ses
droits, du fait que l'exercice de ses droits de puissance
publique est réparti entre une autre puissance et lui-
même, conserve sa qualité d'Etat si les droits des deux
Etats en question sont juridiquement limités par des règles
s'imposant à la puissance la plus forte comme à la plus
faible.

« De même, l'indépendance relative à l'égard des
« groupes voisins que nous exigeons pour qu'il y ait un
« Etat est bien le dernier caractère qui achève de le
« constituer (cet Etat)... On peut concevoir qu'entre deux
« pays se crée un lien de subordination limitée... En
« réalité, il est impossible de préciser quels seront les
« droits qui devront rester à l'Etat subordonné ; ils

« pourront être plus ou moins nombreux ; la qualité
« d'Etat existera dès qu'il s'agira de droits de puissance
« publique et qu'ils seront protégés contre toute atteinte
« par une délimitation juridique » (De Lapradelle et
Michoud, *op. cité*, pages 48, 49 et 51).

C'est ainsi que les droits du Grand-Duché de Finlande étaient garantis par le fait que les changements devant être apportés à sa constitution ne pouvaient avoir lieu qu'avec son consentement.

La Finlande pouvait donc être un Etat.

II. — *L'existence internationale n'est-elle pas indispensable à l'Etat à défaut de la totalité du pouvoir ?*

Beaucoup répondent par l'affirmative et cette opinion fait qu'ils ne reconnaissent pas au Grand-Duché de Finlande la qualité d'Etat. Nombre d'auteurs acceptant l'idée de l'Etat mi-souverain, déclarent eux aussi que l'Etat doit garder une certaine partie de la souveraineté externe pour conserver le caractère d'Etat.

En l'espèce, si la Finlande avait vis-à-vis de l'Empire russe, un territoire, une nationalité, des droits distincts, il n'en était pas ainsi vis-à-vis des autres Etats. La Finlande n'avait ni le droit de guerre, ni le droit de paix et se trouvait engagée dans toutes les guerres russes ; les traités internationaux de la Russie lui étaient applicables en général, et elle ne pouvait en conclure personnellement.

Il n'y a rien d'impossible, cependant, à ce qu'un Etat ne participe qu'indirectement à l'existence internationale. Bien souvent les nationaux d'un Etat sont, à l'étranger, sous la protection d'un Ambassadeur ou d'un Consul d'une nationalité autre que la leur. C'est ainsi que la Norvège était considérée comme un Etat lors même de son union avec la Suède, époque à laquelle elle n'avait cependant pas de Ministre des Affaires étrangères non plus que de légations ou de consulats. Un Etat peut aussi abandonner à un autre Etat la faculté de conclure des traités. Les divers Etats des Etats-Unis, les cantons suisses membres

de la Confédération helvétique, n'ont pas le droit de conclure des traités internationaux.

Enfin, ce qui montre encore que la souveraineté extérieure n'est pas liée nécessairement à l'idée de l'Etat, c'est que la restriction des droits de souveraineté porte, en général et au premier chef, sur les relations extérieures. Historiquement, tous les amoindrissements de l'Etat commencent par la perte de cette souveraineté extérieure.

D'ailleurs, l'Etat consiste en : « une communauté territoriale remplissant certaines conditions déterminées » (De Lapradelle et Michoud, *op. cité*, page 56). Du fait que ces conditions existent, il constitue un Etat quand bien même il ne pourrait pas être reconnu, en raison de sa subordination à un autre Etat, par les autres membres de la Société des Etats.

« La reconnaissance ne crée pas sa personnalité (de « l'Etat) elle ne fait que lui permettre de se développer librement. Il résulte de là que la personnalité internationale de l'Etat ne peut être le fondement de son existence : ce n'est pas parce qu'il est admis par les autres Etats à traiter avec eux sur un pied d'égalité qu'il existe, c'est, au contraire, parce qu'il existe qu'on lui reconnaît une personnalité internationale » (De Lapradelle et Michoud, *op. cité*, page 57).

Dans ce cas l'Etat, représenté à l'extérieur par un autre Etat, n'a pas la personnalité internationale vis-à-vis des autres Etats, mais il l'a à l'égard de l'Etat représentant. On peut assimiler cette conception à celle d'une société privée dans laquelle les associés disparaissent vis-à-vis des tiers sans que, cependant, leur personnalité propre disparaisse en ce qui concerne leurs rapports entre eux. Pourquoi ne pas admettre, dans ces conditions, la possibilité d'existence d'association entre Etats ? On pouvait fort bien considérer la Finlande comme représentée à l'extérieur par l'Empire russe constitué par l'ensemble de la Russie et du Grand-Duché de Finlande.

On pouvait même admettre que la Finlande était représentée par la Russie seule et que l'acte de Borgo

avait réuni les politiques extérieures de la Finlande et de la Russie respectivement sous la seule direction de cette dernière.

M. Erich (dans son cours sur *la Naissance et la Reconnaissance des Etats*, à l'Académie de Droit International, année 1926, tome III) estime lui aussi que si une communauté doit pour constituer un Etat, avoir un pouvoir distinct juridiquement de tout pouvoir extérieur, un Etat peut cependant être subordonné à un autre, tout en possédant des organes autonomes dont la création n'a pas été le fait de l'Etat auquel il est relié. Il peut donc y avoir des Etats qui n'aient pas de capacité en matière de relations internationales. M. Erich ajoute : « Un Etat simplement autonome peut être subordonné à un Etat souverain de telle manière qu'il soit couvert ou englobé par celui-ci dans les relations extérieures, sans pouvoir prétendre, à titre individuel, à la situation ni à la capacité d'un sujet de droit international ».

Ainsi, il peut y avoir des Etats n'ayant ni la plénitude de la souveraineté, ni la souveraineté extérieure. Ces constatations viennent à l'appui de ce que nous avons dit du Grand-Duché de Finlande, dès l'introduction de la présente étude, puisque nous l'avons considéré comme un Etat bien qu'il n'eût pas la plénitude de la souveraineté et que la direction de sa politique extérieure lui échappât. Cependant, nombre des juristes qui ont étudié la question finlandaise ont estimé que le Grand-Duché de Finlande ne constituait pas un Etat.

Nous allons essayer d'exposer brièvement leur argumentation.

Pour beaucoup d'auteurs, il y aurait eu une union réelle entre la Finlande et la Russie, analogue à celles qui ont existé entre l'Autriche et la Hongrie ou entre la Suède et la Norvège. Ils considéraient la Russie et la Finlande comme deux Etats souverains gouvernés par la même dynastie puisque la Finlande était, d'une part, soumise aux lois dynastiques russes et d'autre part, rattachée à la Russie à titre définitif. Le fait que certaines

affaires communes aux deux Etats et en particulier les affaires extérieures étaient réglées par un organe commun provenait de ce que ces deux Etats étaient gouvernés par le même monarque ; mais chacun d'eux gardait sa qualité d'Etat souverain et exerçait séparément les diverses fonctions de l'Etat telles que : Législation, Justice, Administration. Telle était l'opinion de Bornhak, Delpech, Herman-son, Mechelin, Engelmann et même de trois jurisconsultes russes, Tchitcherine, Serguievitch et Stavatinski (De Lapradelle et Michoud, *op. cité*).

Pour M. Delpech en particulier, il y avait union réelle entre la Finlande et la Russie car elles avaient toutes les deux des institutions séparées, une souveraineté interne exercée par des organes distincts. De plus, l'unité du Souverain était seulement physique puisqu'il réunissait deux personnalités juridiques distinctes : celle du Tsar et celle de Grand Duc de Finlande (*Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1899, pages 552 et suivantes).

On pourrait admettre, en effet, cette théorie, la Finlande ayant conservé son organisation intérieure, son administration, ses tribunaux, son territoire et sa nationalité. Seul, le soin de sa politique étrangère était confié à la Russie par l'intermédiaire du monarque commun à ces deux pays : le Tsar de Russie, Grand Duc de Finlande. Cette argumentation a cependant donné lieu à des objections de la part de plusieurs jurisconsultes, objections qui sont toutes basées sur une interprétation inexacte de l'histoire. C'est ainsi que pour De Martens il ne peut y avoir union réelle, étant donné que la Finlande a été cédée à la Russie en toute propriété et souveraineté. Pour Jellinek, la conquête d'un Etat par un autre, fait disparaître le droit du vaincu sur le territoire conquis et ne permet pas, par conséquent, de supposer l'existence d'une union réelle qui, d'après lui, ne peut résulter que d'un contrat.

Nous avons vu, cependant, que le Tsar avait reconnu la Finlande comme un Etat distinct de la Russie avant la

signature du Traité russo-suédois et que la réunion de la Finlande à la Russie « ne procède pas d'une annexion, mais d'une sécession » (*La question finlandaise*, De Lapradelle et Michoud, *op. cité*, page 63).

A la suite de cette sécession, il y avait eu contrat d'union entre deux Etats dont la naissance de l'un d'eux avait eu lieu en même temps que son union avec l'autre Etat.

Il n'y a pas lieu, toutefois, de considérer le Grand-Duché de Finlande et la Russie comme ayant constitué un type d'union réelle. En effet, il n'existait pas d'organe commun à ces deux Etats pour les affaires qui leur étaient communes : la politique extérieure. C'était le Tsar, en tant qu'Empereur de Russie, qui avait la direction de la politique étrangère et non pas en tant que Grand Duc de Finlande puisque, dans ce cas, il aurait été obligé, avant d'agir, de consulter les Etats de Finlande. Ceci montre, en particulier, que l'union réelle n'est pas possible entre une monarchie constitutionnelle et une monarchie absolue car il n'y a pas possibilité, dans ce cas, d'organisme commun.

Pour le Finlandais Hermanson, la Finlande était incorporée à l'Empire russe. Elle formait avec l'Empire de Russie (Kaisertum) un Etat composé : l'Empire russe (Reich). Il est impossible d'admettre cette théorie. En effet, dans cette hypothèse, la Finlande aurait été une *nation libre* à l'intérieur de l'Empire russe (Reich) mais l'Empire de Russie (Kaisertum) aurait perdu sa souveraineté en ce qui concerne la politique extérieure et serait descendu, comme la Finlande, au niveau d'une *nation libre* à l'intérieur de l'Empire russe (Reich). Or, en l'espèce, la Russie ne s'était dépouillée d'aucun de ses droits de souveraineté au profit de qui que ce soit lorsqu'elle s'était rattachée la Finlande.

On ne saurait donc dire qu'il y avait confédération entre la Finlande et la Russie puisqu'il existe dans tout Etat fédéral un pouvoir central au profit duquel sont diminuées les attributions souveraines de chacun des Etats

membres de cette Fédération, ce qui, en l'espèce, n'était pas le cas de la Russie.

Pour Bornhak, il y aurait bien eu une incorporation de la Finlande à l'Empire de Russie constituant un Etat *simple*, mais incorporation incomplète. Bornhak crée ce type d'incorporation d'après la situation historique de la Finlande, puis il base sur cette première constatation historique toute une théorie de l'incorporation incomplète qui, une fois terminée, ne s'adapte plus au cas de la Finlande et de la Russie. Il estime, en effet, que dans le cas d'incorporation incomplète, l'incorporé tend à l'incorporation complète. Or, nous avons vu que les situations respectives de la Finlande et de la Russie l'une par rapport à l'autre étaient particulièrement stables et que la Finlande ne perdait pas progressivement ses prérogatives d'Etat autonome.

Il n'y avait donc pas non plus incorporation incomplète.

Quant à Jellinek, ce dernier s'est refusé tout d'abord à admettre que l'un ou l'autre des systèmes d'union d'Etats s'appliquât au rattachement du Grand-Duché de Finlande à l'Empire russe. Il a cependant senti que si l'on admettait que la Finlande n'était qu'une province, on reconnaissait par cela même le droit du Tsar de modifier de son plein gré la Constitution finlandaise, ce qui aurait été contraire aux Conventions de Borgo. Pour maintenir le caractère inviolable des droits appartenant à la Finlande, Jellinek a essayé de créer une sorte de personne juridique intermédiaire entre la Province et l'Etat : le fragment d'Etat. Pour Jellinek, il existe, en dehors de l'Etat souverain, des Etats non souverains et des fragments d'Etat. L'Etat non souverain comporte un territoire, des nationaux, une puissance publique. On admet qu'il peut être, à l'égard de quelques-unes de ses fonctions d'Etat, telles que : Législation, Administration, Justice, limité par le pouvoir supérieur de l'Etat souverain auquel il est rattaché, mais du moment qu'il est un *Etat* non souverain, il exerce toutes ces fonctions. La caractéristique essentielle d'un tel Etat est que si son rattachement à l'Etat qui limite sa

souveraineté cesse, il devient immédiatement un Etat souverain sans avoir aucune modification à apporter à son organisation antérieure.

Cependant, en dehors des Etats non souverains, il y a des pays qui ne peuvent pas correspondre à la définition de l'Etat non souverain, mais qui possèdent, cependant, quelques-uns des éléments de la souveraineté. Si leur rattachement à l'Etat supérieur cesse, ils devront, pour devenir un Etat souverain, compléter ou modifier leur organisation actuelle, mais ils ne constituent cependant pas de simples provinces, puisqu'ils exercent déjà certaines attributions n'appartenant qu'à l'Etat : ce sont des fragments d'Etat. C'est dans cette classe que Jellinek range la Finlande à laquelle il ne manque selon lui qu'une chose pour être un Etat non souverain : un souverain qui ne soit pas le Tsar de Russie. C'est ainsi que Jellinek considérerait comme des fragments d'Etat avant 1914, le Canada, l'Islande, l'Alsace-Lorraine, la Croatie-Slovénie. Jellinek reconnaît cependant que tous ces pays qu'il classe dans la même catégorie sont loin d'être dans les mêmes conditions. C'est ainsi que les uns doivent se soumettre à toutes les modifications qui leur sont imposées par la puissance souveraine et que les autres, la Finlande par exemple, ont une constitution ne pouvant être modifiée qu'avec leur agrément. Par conséquent, en l'espèce, la situation de la Finlande était plus stable que celle de beaucoup d'Etats faisant partie d'un Etat fédéral. En effet, dans la majorité des Etats fédéraux, l'Etat central peut modifier ses rapports avec les Etats particuliers sans avoir à obtenir le consentement des Etats particuliers. Il est seulement obligé, pour modifier ces rapports, de suivre des règles fixes établies par l'acte de fédération.

Nous voyons donc que Jellinek classe, dans la même catégorie, des pays qui ont : les uns, le droit de discuter les modifications qu'on veut leur imposer, les autres, qui doivent s'y soumettre sans discussion. Cette classification n'est pas acceptable, car elle réunit dans la même catégorie des pays qui sont de véritables Etats puisqu'ils ont des

droits de puissance publique qui sont opposables aux Etats souverains dont ils dépendent et les autres qui ne sont que des provinces plus ou moins autonomes puisqu'ils sont obligés de se soumettre à tous les changements apportés par la puissance souveraine.

Enfin, en ce qui concerne la Finlande à proprement parler, celle-ci possédait tous les caractères essentiels d'un Etat non souverain : un territoire, des nationaux, une puissance publique, si bien qu'en la plaçant dans la catégorie des fragments d'Etat, c'est-à-dire en compagnie de certains pays qui n'ont aucun droit propre, on contribuait à affaiblir sa situation juridique.

L'examen de ces différentes théories des juristes montre donc que la négation par certains d'entre eux de la qualité d'Etat du Grand-Duché de Finlande était due à l'impossibilité dans laquelle ils se trouvaient de classer le Grand-Duché de Finlande dans une des catégories d'Etats établies par la doctrine.

Cette raison n'est cependant pas suffisante pour ne pas considérer le Grand-Duché de Finlande comme un Etat autonome. Il faut, croyons-nous, subordonner la théorie aux faits historiques ; nous dirons avec M. Erich (dans son cours à l'Académie de Droit International, année 1926, tome III, sur la Naissance et la Reconnaissance des Etats) que : « La naissance d'un nouvel Etat « est toujours un fait historique qui ne dépend pas de « certaines conditions juridiques. Les règles de droit ne « sauraient régir l'évolution historique qui produit des « transformations dans la vie des peuples ». C'est ainsi que la Finlande : « ne constituait, avant son affranchis- « sement, ni une simple unité géographique ni une « province, mais un Etat autonome, ne possédant toutefois « aucun statut international reconnu ».

Aussi quand cet Etat autonome a brisé les liens de subordination qui le rattachaient à l'Empire russe, il a recouvré tous les pouvoirs d'un Etat pleinement souverain alors qu'une province sans qualité d'Etat aurait dû commencer par s'attribuer ce caractère.

CHAPITRE IX

RECONNAISSANCE DE JURE ET ADMISSION A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La Finlande proclamait son indépendance le 4 décembre 1917 et se transformait ainsi d'Etat autonome en Etat souverain. Ce nouvel Etat était reconnu le 4 janvier 1918 par le Gouvernement des Soviets, par la Suède et par la France ; le 10 janvier par le Danemark et la Norvège, plus tard encore par d'autres Etats.

Peu de temps après, néanmoins, la Suède soutenait que sa reconnaissance sans aucune réserve, de l'Etat finlandais, avait été faite sous la réserve *implicite* de négociations ultérieures entre les deux Etats, relatives à la possession de l'archipel d'Aland. La Suède se mettait ainsi en contradiction avec elle-même en disputant à la Finlande la possession d'un territoire sur lequel elle avait admis la souveraineté finlandaise, quelques-mois plus tôt, du fait même que sa reconnaissance de la Finlande avait été faite sans aucune réserve.

L'examen des conditions et des caractères de la reconnaissance montrera plus clairement encore cette contradiction, puisqu'il établira que l'une des conditions auxquelles doit satisfaire un nouvel Etat pour pouvoir être reconnu est d'avoir un territoire nettement déterminé.

Puis, alors que le différend relatif aux îles d'Aland était soumis à l'examen du Conseil, la Société des Nations prononçait l'admission de la Finlande comme membre de la Société, le 16 décembre 1920, spécifiant bien que cette admission n'influerait en rien sur la solution de la question des îles d'Aland. Cette réserve s'expliquait du fait même des obligations incombant, en vertu du Pacte, aux différents membres de la Société des Nations vis-à-vis les uns des autres.

Il sera donc intéressant pour nous d'examiner les modalités et les caractéristiques de l'admission à la Société des Nations, une fois surtout que nous aurons déterminé les caractères de la reconnaissance de jure, à laquelle on a tendance à comparer l'attribution de la qualité de membre de la Société des Nations.

I. — *La reconnaissance de jure*

Nous emprunterons la définition de la reconnaissance à Lorimer. Ce dernier, dans une étude sur « la Doctrine de la Reconnaissance » (*Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1884, pages 333 et suivantes) définit la reconnaissance qu'il appelle la « reconnaissance politique plénière », « la déclaration formelle du résultat d'un « procédé inductif par lequel une entité politique se « convainc qu'une autre entité possède une existence politique distincte, en d'autres termes, qu'elle est capable « de remplir les devoirs de la vie internationale et peut, « partant, en réclamer les droits ».

Lorimer en déduit qu'il doit y avoir de la part de l'Etat qui désire être reconnu :

1° La présomption de la *volonté* d'user de *réciprocité* dans la reconnaissance qui est demandée.

2° La présomption de la *puissance* d'accomplir cette volonté.

La *puissance* d'un Etat est fonction de la plénitude de sa souveraineté. Or, un Etat n'est pleinement souverain que lorsqu'il réunit toutes les conditions de la capacité juridique. Par conséquent le nouvel Etat doit réunir les conditions de la capacité juridique pour satisfaire à la deuxième condition nécessaire de la reconnaissance : la présomption de la puissance d'accomplir sa volonté.

Mais pour être sujet de droit, l'Etat doit remplir certaines conditions : « une entité juridique doit être distincte de toute autre entité juridique ; sinon elle ne pourrait avoir ni droits ni devoirs ; il faut qu'elle ait *sā propre sphère d'activité morale et physique ; grand ou*

petit l'Etat international est ainsi nécessairement un Etat à part » (Lorimer, *op. cité*).

M. E. Nys, dans un article sur « la Doctrine de la Reconnaissance des Etats » (*Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1903, pages 292 et suivantes) estime, lui aussi, que :

« Par la reconnaissance, les Etats qui sont déjà des « membres de la Société internationale déclarent consi- « dérer l'Etat nouveau comme une personne juridique « jouissant des droits que confère la qualité de membre « de cette Société ; *ils ne se prononcent point au sujet « de son origine* ; ils ne songent pas même à examiner « les circonstances dans lesquelles il s'est formé ; ils se « bornent à voir en lui un Etat... L'entrée d'un nouveau « membre dans la Société des Etats se constate par la « reconnaissance que font les membres de cette Société. « Mais la reconnaissance ne donne nullement l'existence, « elle consiste à *admettre celle-ci, à l'accepter* ».

M. Nys ajoute : « Loin d'être le résultat d'une recon- « naissance internationale, l'Etat est le fondement même « de cette reconnaissance... ».

Par conséquent, pour qu'il y ait reconnaissance il faut que l'Etat postulant présente les caractéristiques de l'Etat qui d'après M. Nys sont : « le droit de domination, les « sujets et le territoire ».

M. Erich, dans son cours à l'Académie de Droit International, en 1926, précise que l'Etat à reconnaître doit réunir nécessairement les 3 éléments suivants :

1° La volonté nationale de l'entité qui prétend être un Etat.

2° Un territoire nettement délimité.

3° Un Gouvernement indépendant.

Nous aurons peu de choses à dire sur le premier de ces éléments; il nous semble que pour qu'il y ait volonté nationale, il faut que la création de l'Etat demandant sa reconnaissance ne soit pas artificielle, mais qu'elle soit la résultante d'aspirations et de sentiments profonds communs à l'ensemble de la population du nouvel Etat.

Nous insisterons davantage sur les deux derniers éléments qui ont donné lieu à de nombreuses discussions lors de l'examen des droits de souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland.

En ce qui concerne le territoire, élément nécessaire de la reconnaissance, M. Erich précise que : « le territoire « sur lequel s'exerce le pouvoir du nouvel Etat doit être « suffisamment déterminé, il faut qu'on puisse indiquer « les frontières de cet Etat ». Le fait que des troupes étrangères stationnent encore sur le territoire du nouvel Etat ne s'oppose pas à sa reconnaissance. « En somme, « la présence de forces militaires étrangères et même « hostiles sur le sol de l'Etat, bien qu'elle constitue un « fait anormal, ne doit pas être regardée comme incom- « patible avec la reconnaissance ; un examen de toutes « les circonstances importantes à cet égard devient néces- « saire dans chaque cas particulier ».

Le fait qu'à la fin de 1917 la Russie n'ait pas complètement retiré ses troupes de Finlande et qu'elle ait même dirigé ces troupes contre le Gouvernement finlandais n'est donc pas incompatible avec la reconnaissance de cet Etat. D'ailleurs la présence même de ces troupes étrangères en territoire finlandais ne changeait rien à la délimitation du territoire du nouvel Etat.

Lorsque la Finlande a été reconnue sans réserve par la Suède, elle avait un territoire nettement déterminé. Les limites de ce territoire étaient d'ailleurs celles du Grand-Duché de Finlande et englobaient les îles d'Aland. La Suède avait donc admis, par sa reconnaissance même, la souveraineté finlandaise sur tout le territoire finlandais et par conséquent sur les îles d'Aland. Ce qu'elle voulait, en réalité, c'était enlever ces îles à la souveraineté finlandaise et non pas, comme l'a soutenu la Commission des juristes, réclamer le rattachement au Royaume de Suède d'un territoire dépendant d'un nouvel Etat dont la souveraineté n'était pas encore complètement établie.

Le 3^e élément de la reconnaissance est la nécessité pour le nouvel Etat d'avoir un Gouvernement indépendant

faisant autorité à l'intérieur. Pour justifier de l'indépendance de son Gouvernement : « l'entité (dit M. Erich) « qui prétend être un Etat souverain doit démontrer « que ses propres ressortissants, de leur côté, ne reconnaissent pas une autorité étrangère et n'obéissent pas « à cette autorité. Cependant, de pures prétentions dans « le sens contraire, ainsi que, par exemple, les effets d'une « alliance militaire éventuelle, à la suite de laquelle une « puissance étrangère exerce quelques attributions extraordinaires sur le sol de l'Etat en question, n'excluent pas « la reconnaissance ».

« L'autorité du Gouvernement à l'intérieur signifie « qu'il est soutenu par la volonté nationale et qu'il jouit « d'une autorité suffisante pour parler au nom du pays ».

Cette autorité du Gouvernement à l'intérieur n'est pas contestable dans le cas où le nouvel Etat est le successeur d'un Etat antérieur. C'est le cas de la Finlande, qui a simplement adapté à de nouvelles conditions d'existence les organes préexistants du Grand-Duché de Finlande, organes qui étaient acceptés par la population finlandaise tout entière.

Ainsi, pour qu'un nouvel Etat puisse être reconnu, il faut qu'il présente toutes les caractéristiques d'un Etat souverain et indépendant et qu'il offre des garanties de stabilité. Si ce nouvel Etat remplit ces conditions et qu'il est reconnu, quels vont être les caractères et les effets de sa reconnaissance ?

Remarquons tout d'abord avec Lorimer que :

« La reconnaissance revêt le caractère d'une transaction, elle est un acte de *législation municipale*, et bien « que l'on dise vulgairement qu'elle fait entrer le nouvel « Etat dans la famille des Nations, en réalité, elle le « laisse dans sa situation première vis-à-vis de tous les « Etats qui ne l'ont pas encore reconnu ».

En effet, la reconnaissance intervient seulement entre deux Etats : celui qui sollicite sa reconnaissance et celui qui est sollicité. Elle est donc purement individuelle.

Quant aux effets de la reconnaissance, celle-ci donne

à l'Etat reconnu la possibilité de revendiquer l'égalité de droit qui doit exister entre les membres de la Société des Etats ainsi que le droit à sa conservation personnelle et à son indépendance. La reconnaissance implique également l'établissement de relations diplomatiques régulières entre l'Etat reconnu et celui qui le reconnaît. Elle a en quelque sorte des effets déclaratifs; elle constate la qualité d'Etat souverain de l'Etat reconnu mais elle ne lui attribue aucun caractère nouveau. C'est ainsi que « la reconnaissance « n'implique en elle-même *aucune garantie*; les autres « Etats ne s'engagent nullement à protéger l'existence du « nouveau membre de la Société internationale ». (Nys, *op. cité*).

Bien au contraire, l'admission dans la Société des Nations met à la charge des Etats déjà membres de la Société un certain nombre d'obligations au profit du nouvel admis. C'est là, la différence la plus sensible entre la reconnaissance et l'admission dans la Société des Nations, que nous sommes ainsi amenés à examiner.

II. — *L'admission dans la Société des Nations*

Nous avons vu que la reconnaissance de jure supposait, d'après la doctrine, l'existence d'un Etat présentant des garanties de stabilité et ayant toutes les caractéristiques d'un Etat souverain et indépendant. Les conditions d'admission dans la Société des Nations sont un peu moins sévères.

L'article 1^{er}, paragraphe 2, du pacte de la Société stipule : « Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe, peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens ».

Par l'expression : « Tout Etat qui se gouverne libre-

ment » on peut entendre que la Société des Nations exigera, pour l'admission de nouveaux membres, la réunion d'un moins grand nombre d'attributs de souveraineté et de garanties de stabilité que lorsqu'il s'agit de la reconnaissance de jure.

En admettant même que « l'Etat qui se gouverne librement » sans parler des Dominions ou Colonies, soit obligé de présenter les mêmes garanties de stabilité et de réunir les mêmes attributs de souveraineté pour être admis à la Société des Nations que pour être reconnu de jure, il suffira pour que cet Etat soit admis dans la Société des Nations, qu'il ait seulement *en fait* tous les attributs de la souveraineté et de l'indépendance. Il ne lui sera pas nécessaire d'être reconnu de jure par les autres Etats. En d'autres termes : « Pour l'admission à la Société des Nations, il faut et il suffit, qu'un Etat existe en fait comme Etat indépendant, abstraction faite de toute espèce d'investiture juridique ». (Coucke. « L'admission dans la Société des Nations et la reconnaissance de jure », *Revue de Droit International et de Législation comparée* 1921).

D'ailleurs, cette interprétation résulte non seulement du texte même, mais aussi des circonstances de fait. En effet, les traités de paix qui en 1918 et 1919 ont mis fin à l'état de guerre entre les différents belligérants ont créé de toutes pièces de nouveaux Etats. La Société des Nations, dont le principal désir était de grouper rapidement le plus grand nombre possible d'Etats, n'aurait pu, pour ce faire, subordonner l'entrée dans son sein de ces nouveaux Etats à leur reconnaissance de jure. Cette reconnaissance de jure n'aurait été possible qu'après l'établissement de relations diplomatiques régulières entre tous les membres de la Société des Nations et ces nouvelles puissances. Par conséquent, le retard apporté par un seul des membres de la Société à la reconnaissance de jure de ces nouveaux Etats aurait suffi pour interdire à ces derniers l'entrée de la Société. En outre, cette obstruction pratiquée *par un seul* paraît d'autant moins admissible qu'aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2 du pacte, la majorité des deux

tiers de l'Assemblée suffit pour décider de l'admission d'un nouveau membre dans la Société.

La Société des Nations, lors de l'examen des différentes demandes d'admission qui lui ont été soumises, s'est d'ailleurs refusée à trancher cette question de droit; elle s'est placée uniquement sur le terrain politique pour décider ou non de l'admission des demandeurs.

Lors des différents votes de l'Assemblée concernant l'admission de nouveaux membres dans la Société des Nations, les membres de cette Société ont voté pour ou contre l'admission selon que les Etats demandeurs leur paraissaient viables ou, au contraire, menacés dans leur existence. Cette attitude est facile à expliquer si l'on se reporte à l'article 10 du pacte qui oblige les membres de la Société « à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ». En effet, les membres de la Société ne voulaient pas accroître dangereusement leurs obligations internationales en admettant dans la Société des Nations, des Etats qui leur paraissaient devoir faire appel, un jour prochain, à leur assistance en vertu de l'article 10 du pacte.

M. Coucke cite, comme exemple, à l'appui de la thèse suivant laquelle la reconnaissance de jure n'est pas une condition nécessaire à l'admission dans la Société des Nations, le vote de l'Assemblée de Genève relatif à l'Albanie (Coucke, *op. cité*). Le traité signé à Londres en 1913 par la Turquie, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie et la Serbie avait décidé la création d'un Etat albanais. La constitution et les fonctions de cet Etat firent l'objet de conférences entre les grandes puissances, conférences qui eurent lieu à Londres et à Florence en 1914. L'indépendance de l'Albanie fut proclamée et les grandes puissances reconnurent de jure le nouvel Etat. Toutefois, pendant la guerre, un traité secret de 1915 entre l'Angleterre, l'Italie, la France et la Russie prévoit le partage de l'Albanie. De plus, ce pays fut occupé pendant toute la guerre par des troupes françaises, italiennes et autrichiennes. La Com-

mission de la Société des Nations chargée d'examiner la demande d'admission de l'Albanie comme membre de la Société estima qu'en raison de ces différents événements, l'Albanie ne pouvait plus faire état de sa reconnaissance de jure par les principales puissances en 1914, et que ces reconnaissances étaient caduques. Nonobstant la caducité de ces reconnaissances, l'Assemblée a cependant admis l'Albanie comme membre de la Société des Nations. On peut en conclure que l'Assemblée ne fait pas dépendre l'admission d'un membre de sa reconnaissance de jure préalable par les membres de la Société.

Quand la Société des Nations a ainsi décidé d'admettre un nouveau membre dans son sein, ce dernier, du fait même de son admission, jouit d'avantages considérables.

Dès son entrée dans la Société, le nouveau membre a, en effet, le droit de faire appel à l'assistance de tous les autres membres. Il peut notamment invoquer en sa faveur les articles 10 et 23 du pacte. Nous avons vu tout à l'heure que l'article 10 obligeait tous les membres de la Société « à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ».

Quant à l'article 23, il garantit le maintien de la liberté des communications et du transit entre les divers membres de la Société et leur assure que les rapports commerciaux entre les différents membres de la Société seront basés sur l'équité.

Ces avantages sont plus considérables que ceux résultant de la reconnaissance de jure. En effet, le premier caractère de la reconnaissance de jure est qu'elle est purement individuelle alors que l'admission dans la Société des Nations vaut à l'égard de tous ses membres. Puis, la reconnaissance de jure donne seulement à l'Etat reconnu le droit à l'égalité toute théorique de traitement par les autres Etats, alors que les articles 10 et 23 du Pacte donnent des garanties considérables aux membres de la Société des Nations.

Le seul avantage de la reconnaissance de jure sur l'ad-

mission dans la Société des Nations, est l'établissement de relations diplomatiques régulières entre l'Etat reconnu et celui qui le reconnaît. Il est bien certain, en effet, que celles des puissances, membres de la Société, qui ont voté contre l'admission du nouveau membre, ne sont pas tenues de le reconnaître. Elles n'y ont cependant pas intérêt puisqu'elles sont obligées de par la combinaison de l'article 1^{er}, paragraphe 2 et de l'article 10 du pacte, de garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique du nouvel admis.

La reconnaissance de jure et l'admission à la Société des Nations sont donc deux actes juridiques nettement différents et si la Société des Nations a réservé la question de la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland lorsqu'elle a prononcé l'admission de la jeune république comme membre de la Société, on voit maintenant que c'est en raison des garanties stipulées par l'article 10 du pacte au profit de tous ses membres. La Société des Nations ne pouvait en effet garantir à la Finlande son intégrité territoriale puisqu'il s'agissait à ce moment même de décider du maintien ou du retrait de la souveraineté de cette dernière sur les îles d'Aland, partie intégrante de son territoire.

CHAPITRE X

LE PLÉBISCITE

Lorsque la Suède voulût satisfaire ses ambitions territoriales dans le golfe de Bothnie, elle estima que le plus sûr moyen d'acquérir la souveraineté des îles d'Aland était de faire proclamer aux Alandais eux-mêmes, par la voie d'un plébiscite, leur désir d'être rattachés au royaume voisin. De là les demandes suédoises réitérées tendant à ce qu'un plébiscite soit organisé dans l'archipel d'Aland ; de là aussi les adresses de la population alandaise, couvertes de signatures recueillies à domicile.

Or, le plébiscite international est l'acte juridique par lequel la validité d'une cession de territoire est subordonnée à l'assentiment de la majorité de la population du territoire cédé. Et les partisans de la théorie plébiscitaire prétendent que par cet acte les habitants d'un territoire quelconque peuvent réclamer leur sécession de l'Etat auquel ils appartiennent soit pour être rattachés à un autre Etat, soit pour constituer un Etat indépendant.

Nous allons essayer d'examiner tout d'abord sur quel principe est fondée la théorie du plébiscite, puis de déterminer les conséquences qui peuvent résulter de son application trop généralisée. Nous comprendrons alors pourquoi la Suède désirait tant qu'un plébiscite fût organisé dans les îles d'Aland.

I. — *Principe de la théorie du plébiscite*

La théorie plébiscitaire est basée sur l'idée du droit naturel et sur la loi de la majorité. L'idée de droit naturel remonte à la Renaissance. François I^{er}, à l'occasion du Traité de Madrid, déclarait : « Il est fondé en droit que l'on ne peut nulle province transférer en autre sans le consentement de ses habitants ».

La théorie de la loi de la majorité date du siècle de l'Encyclopédie ; nous la devons à J.-J. Rousseau qui l'expose dans son « Contrat social ».

Selon Rousseau, l'homme à l'état de nature vivait indépendant, puis après s'être rendu compte des inconvénients de la liberté absolue pour la vie en société, l'homme décida, de sa propre volonté, de formuler certaines règles de vie en commun qu'il prit l'engagement de respecter. Quand l'homme prit cet engagement de respecter les décisions du pouvoir supérieur qu'il venait de créer, il était d'accord avec tous les autres hommes créateurs de cet ordre social. Mais, par la suite, l'un de ces individus pouvait ne pas avoir la même opinion que la majorité de ses semblables. Dans ce cas, cependant, le pouvoir supérieur ainsi créé ne pouvait être paralysé par la mauvaise volonté d'un seul, motif pris de ce que l'unanimité des hommes avait été nécessaire pour constituer ce pouvoir supérieur. Rousseau en concluait que la souveraineté de l'ensemble des individus était valablement exprimée par la volonté du plus grand nombre dont les décisions pouvaient par suite être imposées à la minorité.

Par conséquent, on pourrait en déduire que l'Etat dont dépend une province qu'il veut céder est une unité libre d'agir sans avoir à consulter ses membres pris en particulier, puisque la volonté des sujets ne peut s'opposer à la volonté de l'Etat.

D'après les partisans de la théorie plébiscitaire, l'Etat peut en effet, de sa propre autorité, renoncer à la possession d'une province ; mais peut-il, après avoir renoncé à la possession de ce territoire, le céder à un autre Etat sans en consulter la population ?

C'est ici qu'interviennent alors les idées de droit naturel et de majorité.

Les partisans de la théorie plébiscitaire répondent en effet que la population ainsi transférée devient indépendante au moment où l'Etat cédant a renoncé à la possession du territoire cédé. En tant qu'elle constitue un groupe

distinct, elle a le droit naturel de décider de son sort et ce sont les habitants de cette province qui doivent, à la majorité des voix, donner leur consentement à leur rattachement à l'Etat acquéreur.

Pour arriver à cette conclusion, les partisans du plébiscite assimilent la population d'une province cédée aux habitants de cette province pris individuellement qui, dans le cas de remaniements territoriaux, obtiennent, en général, la faculté d'opter entre l'ancienne et la nouvelle nationalité. La population du territoire cédé, prise dans son ensemble, doit, selon eux, avoir des droits équivalents à ceux de chacun de ses membres.

En admettant même qu'un individu ait le droit naturel de choisir la nationalité qui lui agréé, il nous paraît impossible d'accorder cette même possibilité à la population d'une province cédée. En effet, un agrégat d'individus ne constitue pas une personnalité capable d'avoir des droits identiques à ceux des individus. La réunion de plusieurs hommes n'est pas suffisante pour faire de cette réunion une société organisée. Par conséquent, le groupe n'étant pas de même nature que l'individu ne peut pas prétendre avoir les mêmes droits que ce dernier.

D'ailleurs si le groupe pouvait avoir des droits équivalents à ceux de l'individu, il faudrait, dans le cas qui nous intéresse, admettre que l'homme a des droits naturels, ce qui n'a pas encore été démontré.

Quant au principe de la majorité sur lequel est aussi fondé le plébiscite international, ce principe est loin d'être immuable et inhérent à la nature humaine bien que d'après Rousseau il soit la conséquence inéluctable de la nature de l'homme. Ce principe est d'introduction récente dans l'histoire. François Lieber, dans un article sur « la valeur du plébiscite dans le droit international » (*Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1871, page 139) rappelle que tantôt le principe de l'unanimité, tantôt celui de la proportion des deux tiers, ont prévalu chez certains peuples. Nous reconnaitrons avec lui que toute Nation peut, pour le règlement de ses affaires intérieures, décider

si elle peut être régie par le principe de la majorité, mais qu'aucune majorité quelle qu'elle soit n'a de *jus divinum*. « D'ailleurs qui a établi, dans une matière aussi élémentaire, le droit des vivants à décider de la nationalité des générations à venir ? » (Lieber, *op. cité*).

Mais la théorie plébiscitaire n'est pas seulement inexacte en tant que basée sur des principes fort contestables comme le droit naturel des groupements humains et la loi de la majorité, elle est aussi dangereuse par ses applications.

II. — *Conséquences de l'application de la théorie plébiscitaire.*

Historiquement le plébiscite a toujours été le moyen employé par un Etat pour la défense d'intérêts positifs qui étaient le principal enjeu de l'opération. Même dans les cas où, au début d'un régime par exemple, certains Etats proclamaient le droit des populations à disposer librement d'elles-mêmes, ces Etats ont été entraînés par la force des choses à reconnaître, au fur et à mesure qu'ils se développaient, qu'il n'était pas besoin de plébiscites pour décider de l'accroissement de leur territoire quand cet accroissement leur paraissait nécessaire pour la satisfaction de leurs ambitions personnelles. En 1793, Carnot écrivait : « Puisque la souveraineté appartient à tous les peuples, il ne peut y avoir de communauté ou de réunion qu'en vertu d'une transaction formelle et libre : aucun d'eux n'a le droit d'assujettir l'autre à des lois communes sans son exprès consentement ». Mais dès octobre 1795, dans un discours à la Convention, il déclarait : « Il faut baser la paix sur la nature même des choses ». Merlin de Douai, après avoir fait des déclarations analogues à celles de Carnot en 1793, disait lui aussi en 1795 : « Vous avez déjà senti que pour s'indemniser des maux « et des dépenses de la plus injuste de toutes les guerres « ainsi que pour se mettre en état d'en prévenir une « nouvelle par de nouveaux moyens de défense, la Répu-

« blique Française pouvait et devait, soit retenir à titre
« de conquête, soit acquérir par des traités, des pays
« qui seraient à sa convenance, *sans en consulter les*
« *habitants* ».

Ainsi « On commence par affirmer le droit absolu des
« populations à disposer d'elles-mêmes par un libre vote,
« puis on sollicite leur adhésion, et on finit par l'imposer.
« De sorte que la théorie du plébiscite qui paraît d'abord
« si satisfaisante, si respectueuse de la liberté des popu-
« lations, en réalité ne signifie pas grand'chose ». (M. Le
Fur, dans son ouvrage : « Races, Nationalités et Etats »).
Le plébiscite peut donc devenir un moyen commode de
dissimulation de convoitises politiques. Nous venons de
voir que Carnot et Merlin de Douai avaient su en tirer
des conséquences pour le moins inattendues, à l'époque
de la Révolution. Plus récemment, le plébiscite qui a eu
lieu en Haute-Silésie a montré comment par certaines
manœuvres, un Etat peut dénaturer le résultat de ces
consultations populaires. En effet l'Allemagne, au moment
du plébiscite en Haute-Silésie, a envoyé dans ce territoire
pour prendre part au vote tous les Allemands qui y
avaient séjourné quelques mois à peine et, sans l'inter-
vention des puissances alliées, elle aurait expulsé, empri-
sonné ou d'une manière quelconque empêché de prendre
part au plébiscite, tous les Polonais habitant ce territoire
qui étaient partisans de son rattachement à la Pologne.

Deux exemples encore viennent à l'appui de notre
thèse : ce sont ceux des affaires de Tacna-Arica et du
Schleswig. Le premier de ces exemples va nous montrer
les obstacles apportés volontairement par un Etat à la
convocation d'un plébiscite, afin de retarder une consul-
tation populaire qu'il sentait devoir lui être défavorable ;
dans le second, nous verrons combien il est facile de
fausser le sens d'un plébiscite, quelques précautions qu'on
ait pu prendre pour y procéder dans les meilleures
conditions.

Dans l'affaire de Tacna-Arica, le Chili avait imposé
au Pérou, par le traité de paix du 20 octobre 1883, la

reconnaissance de la possession par le Chili des territoires péruviens de Tacna et d'Arica pendant les 10 ans qui devaient suivre. Puis le traité spécifiait qu'à l'expiration de ces 10 années un plébiscite déciderait du sort de ces territoires. Celui des pays en faveur duquel le plébiscite se serait prononcé, acquerrait la propriété définitive de ces territoires mais paierait à l'autre une indemnité de 10 millions de pesos.

En 1894, à l'expiration du délai de 10 ans le Pérou ne put obtenir, par suite de la mauvaise volonté du Chili, qu'il soit procédé au plébiscite. Depuis, de nouvelles tentatives d'accord pour l'organisation de ce plébiscite n'aboutirent pas davantage. Le Chili ne pensant pas pouvoir faire prononcer les habitants de Tacna et d'Arica en sa faveur, retarda le plus possible le plébiscite et depuis 1883, essaya, soit de modifier les sentiments des habitants de ces territoires, soit d'en chasser la population péruvienne. C'est ainsi que le 16 janvier 1919, le Gouvernement péruvien pouvait écrire dans une circulaire adressée à ses agents diplomatiques en Europe que : « L'intention du Gouvernement chilien de chasser en « masse la population péruvienne (de ces territoires) est « indubitable ». Le Chili n'eut donc consenti à un plébiscite que dans le cas où il aurait pu modifier en sa faveur, par n'importe quel moyen, les sentiments des habitants de Tacna et d'Arica.

Examinons maintenant l'exemple du Schleswig. Le plébiscite qui eut lieu le 14 mars 1920 dans la 2^e zone de ce territoire a donné une majorité favorable au maintien de la souveraineté allemande. Ce résultat a déçu cruellement les Danois auxquels cette zone du Schleswig devait, en toute équité, revenir. En effet, la majorité favorable au rattachement à l'Allemagne fût, en partie, obtenue par l'application d'une clause malheureuse du traité de paix qui accordait le droit de vote à toutes les personnes nées dans le Schleswig de 1864 à 1900. Profitant de ces stipulations, l'Allemagne, peuple de 60.000.000 d'habitants, a pu retrouver 8.000 Allemands résidant en Allemagne, qui

nés à Flensburg sont venus y voter alors que le Danemark, peuple de 3.000.000 d'habitants, n'a pu y envoyer que 1.500 Danois de même origine.

Ce dernier exemple montre encore combien il est facile d'exploiter, dans le seul but de satisfaire des ambitions politiques, un plébiscite, même effectué dans de bonnes conditions de contrôle international.

Si donc nous résumons ces quelques considérations, nous arrivons à la conclusion que la population d'un territoire donné n'a pas de droit absolu sur ce territoire, car elle ne constitue pas une personnalité juridique distincte. Les habitants de ce territoire ne disposent en toute propriété, que de leur nationalité individuelle et le système de l'option leur reconnaît la libre disposition de cette propriété.

Le plébiscite, dira-t-on, présente cependant l'avantage de faire connaître la nationalité que désire acquérir la population consultée. Nous répondrons avec Johannet que l'efficacité du plébiscite, pour déterminer la nationalité d'une population, est douteuse : « la méprise fondamentale des nationalistes français consiste à s'appuyer sur
« la liberté abstraite comme productrice de la volonté.
« La volonté... ne se maintient pas par sa propre vertu...
« Il y a, en matière de nationalité, toute une psychologie
« du vouloir, qui de l'obstination héroïque à la préférence,
« de l'intérêt sordide à la résignation lassée, de l'indif-
« férence au calcul, est lettre morte pour les nationali-
« taires. En fait de nationalité, la volonté populaire change
« avec une vitesse parfois déconcertante, surtout quand
« il s'agit de populations janus travaillées depuis des
« millénaires par des cultures diverses ».

Enfin, ces consultations populaires ne sont jamais libres et sincères en fait. Leurs résultats sont toujours faussés par des considérations d'ordre économique, par l'emploi de moyens de pression plus ou moins puissants de la part des Etats intéressés. Par conséquent, les plébiscites ne font même pas connaître, à défaut de la nationalité désirée, la volonté réelle de la population consultée.

Nous n'admettrons donc pas la légitimité de la théorie plébiscitaire et nous dirons avec Lieber (*op. cité*) qu' « il « y a des objets plus considérables et des destinées plus « hautes que n'en peut régler, pour les nations et les « générations à naître, une simple opération arithmétique ».

Avant toute autre chose en effet, il faut assurer la paix du monde et il est préférable, au lieu de faciliter l'éclosion de nombreux différends par des applications inconsidérées de la théorie plébiscitaire, d'essayer d'imposer aux peuples et à leurs gouvernants :

« L'idée plus haute, plus généreuse, plus moderne qui « veut que les peuples refrènent leurs sentiments nationalistes, et renoncent au besoin à une partie de leur « souveraineté pour assurer la paix du monde ». (Foërster *Europe nouvelle*, 1919. D'après J. Giroud : *Le plébiscite international*).

CHAPITRE XI

NATIONALITÉS ET MINORITÉS

Nous avons vu, au cours de notre examen du différend suédois-finlandais relatif aux îles d'Aland, que le principe sur lequel étaient basées la thèse suédoise et les revendications alandaises était celui du droit des peuples de disposer librement d'eux-mêmes. On peut dire que ce principe a été le leit-motiv de l'argumentation suédoise et que c'est sur la possibilité de son application au règlement des différends internationaux d'ordre territorial qu'avait à statuer le Conseil de la Société des Nations.

Ainsi, pour les Suédois et les Alandais, qui en l'espèce n'ont fait que se réclamer d'un des principes chers au Président Wilson, tout organisme constituant une nationalité peut disposer librement de son sort. Si ce principe est séduisant à première vue, nous allons voir cependant que ses applications mènent soit à l'anarchie, soit à l'impérialisme.

Le principe des nationalités aboutit à l'anarchie :

Selon les partisans de la théorie nationalitaire, la volonté individuelle est le seul fondement sur lequel est basé l'Etat. Ce dernier ne peut, par conséquent, contraindre ceux de ses ressortissants qui veulent se séparer de lui à demeurer, malgré lui, sous sa souveraineté et puisque tout Etat reconnaît à ses ressortissants pris en particulier, le droit d'acquérir une nationalité étrangère, il doit reconnaître ce droit à l'ensemble de ses ressortissants habitant une de ses provinces ou de ses colonies. C'est ainsi que les partisans de la théorie nationalitaire tentent de justifier du droit d'une province enlevée à un autre Etat à revendiquer sa sécession de l'Etat dont elle fait partie malgré sa volonté.

Malheureusement, nous devons remarquer qu'il est presque toujours impossible d'appliquer cette théorie. En effet, dans chaque territoire réclamant sa sécession en vertu du principe des nationalités, il existe généralement des îlots d'habitants qui eux, restent partisans du maintien de la souveraineté de l'Etat dont ils dépendent. Lorsque l'Irlande réclamait son autonomie, l'Ulster, par contre, ne voulait pas en entendre parler. Bien plus, dans l'Ulster même il y avait des villages où la majorité des habitants était partisane de l'autonomie irlandaise. Dans des cas semblables, il n'est pas possible de faire autant de territoires autonomes ou d'Etats indépendants qu'il y a de tendances différentes !

« Le respect des volontés particularistes appliqué sans
« limitation aux nationalités dissidentes par le droit inter-
« national serait donc, tout comme en droit interne,
« générateur d'anarchie » (Le Fur, *Races, Nationalités et Etats*).

Si en droit international, on admet l'égalité entre Etats à l'occasion de leurs rapports entre eux, lorsqu'il s'agit des rapports entre un Etat et les minorités ethniques qu'il comprend, il faut tenir compte de la volonté collective de l'Etat pour décider du sort des minorités ethniques qui revendiquent soit leur autonomie, soit la sécession. « Si
« la majorité de l'Etat est hostile à la séparation de telle
« ville ou telle province, de quel droit ne considérer
« que la volonté du groupe sécessionniste, c'est-à-dire
« d'une minorité peut-être infime ? On ne peut admettre
« qu'à tout moment une circonscription administrative,
« même de la zone-frontière, mécontente d'une loi nou-
« velle, par exemple, demande à passer à l'étranger ;
« ce serait l'organisation de l'anarchie » (Le Fur, *op. cité*).

Nous allons voir que le principe des nationalités aboutit aussi à l'impérialisme :

En effet une nationalité forte tendra à absorber les groupements de même langue, par exemple, qui vivent au delà des frontières de l'Etat qu'elle constitue. Elle soulèvera parmi ces groupements de même langue un mouve-

ment séparatiste et demandera à ce qu'il soit permis à ces groupements de décider eux-mêmes de leur sort, par application du principe des nationalités. Puis, comme le plébiscite est la seule façon qui permette à une population donnée de faire connaître sa volonté, elle demandera à ce qu'un plébiscite soit organisé dans les territoires occupés par ces groupements, afin d'attribuer la souveraineté de ces territoires à celui des Etats auquel le plébiscite aura été favorable. Or, nous avons déjà vu combien de fois le plébiscite avait permis la satisfaction des ambitions politiques des Etats puissants. Ici encore, le plébiscite serait vraisemblablement favorable à la nationalité la plus agissante pour la seule satisfaction de son impérialisme.

La théorie des nationalités est donc dangereuse puisqu'elle mène soit à l'anarchie, soit à l'impérialisme.

Son application enfin, fait naître de nombreux conflits.

En effet, si on faisait de chaque minorité ethnique, ou de chaque groupement de population revendiquant son indépendance, un Etat, cet Etat ne serait pas viable dans bien des cas, et serait, en raison même de sa faiblesse, l'objet de nombreuses convoitises. De plus, la commune volonté exprimée par une population formant une collectivité indépendante n'est qu'une des qualités de l'Etat. Pour qu'il y ait Etat, il faut qu'il y ait réunion de tous les éléments constitutifs de cette entité juridique.

Il nous paraît donc que le droit international ne peut être basé que sur l'existence même des Etats, c'est-à-dire sur des faits juridiques et politiques et non pas sur la théorie des nationalités. On peut concevoir qu'il soit désirable d'apporter des limitations à la souveraineté absolue de l'Etat, mais il n'est pas souhaitable de voir substituer à l'idée de l'Etat sujet de droit l'idée de la nationalité.

Mais, nous objectera-t-on, si on admet que le droit est basé sur des faits, on doit en conclure que du fait même qu'il possède un territoire, l'Etat peut, contre la volonté de la population de ce territoire, en revendiquer la propriété parce que cette possession représente l'ordre établi. Nous n'irons pas jusque-là, mais nous déduirons du fait

que la possession du territoire est bien établie, c'est-à-dire ancienne et stable, que l'Etat possesseur peut prétendre que cette possession vaut droit parce qu'elle représente l'ordre établi. Nous ne ferons d'exception que dans les deux cas d'injustice à réparer ou de guerre se terminant par la défaite de l'agresseur.

Si ces conclusions paraissent brutales, nous répondrons qu'il est toujours possible de garder une juste mesure dans les rapports entre l'Etat et ses ressortissants : si les ressortissants de l'Etat admettent qu'ils ont des devoirs vis-à-vis de lui, l'Etat doit reconnaître lui aussi qu'il a des devoirs vis-à-vis de ses ressortissants. La notion des devoirs de l'Etat vis-à-vis de ses ressortissants est la conséquence directe de son but qui doit être le bien commun. C'est à l'aide de concessions réciproques que l'Etat d'une part, et les minorités nationales vivant sur son territoire, d'autre part, pourront arriver à un *modus vivendi* satisfaisant également les deux parties. Les petites nationalités devraient renoncer à leur pleine souveraineté et « s'attacher surtout au développement de leur autonomie, soit morale ou intellectuelle, soit économique... soit enfin administrative... soit même législative ». (Le Fur, *op. cité*). Les grands Etats à tendances impérialistes devraient par contre accorder aux petites nationalités qu'ils contrôlent une autonomie aussi complète que possible.

Dans le cas de pays entre lesquels il existe une grande différence de culture ou de puissance, le pays le plus civilisé ou le plus fort prendrait sous son protectorat ou incorporerait à son territoire, sous la forme de province autonome, l'Etat le moins puissant ou le moins avancé en civilisation. Lorsqu'il s'agirait de nationalités de forces ou de cultures à peu près équivalentes, il pourrait y avoir formation d'un Etat fédéral basé sur la notion d'égalité des différents membres de la Fédération.

D'ailleurs, on est porté actuellement à considérer qu'il existe une loi supérieure à la volonté des divers Etats particuliers, loi ne permettant plus de considérer les droits

des groupements secondaires comme un problème d'ordre exclusivement interne.

Le Pacte de la Société des Nations ne traite pas des questions de nationalités et de minorités; il permet cependant l'intervention collective de la Société des Nations dans le règlement de ces questions. En effet, l'article 11, paragraphe 2, du pacte, prévoit que : « tout membre de la « Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de « l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de « nature à affecter les relations internationales et qui « menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente « entre nations, dont la paix dépend »; les articles 3, alinéa 3 et 4, alinéa 4, stipulent que l'Assemblée et le Conseil connaissent : « de toute question qui rentre dans la sphère « d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde » et d'après l'article 19 : « L'Assemblée peut, de temps à « autre, inviter les membres de la Société à procéder à « un nouvel examen des traités devenus inapplicables, « ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

La Société des Nations peut donc, dans toutes les circonstances prévues par les articles précités, s'occuper du règlement des questions de nationalités et de minorités bien que le Pacte de la Société des Nations n'en parle pas expressément.

De même, sous l'influence de la tendance actuelle faisant du règlement des questions de minorités, une question d'ordre international, la plupart des traités de paix qui ont procédé à la nouvelle répartition de l'Europe à la suite de la guerre de 1914, ont prévu toute une réglementation du sort des minorités.

Le Traité de Versailles, le premier en date, ne contient pas de stipulations spéciales relatives aux minorités, mais l'article 93 de ce traité prévoit la rédaction d'un traité entre la Pologne et les principales puissances alliées et associées dans lequel seront insérées les différentes garanties que les puissances alliées estimeront devoir imposer à la Pologne pour protéger les intérêts des minorités vivant

sur le territoire polonais. Ce traité avec la Pologne fut rédigé rapidement et signé le 28 juin 1919, le même jour que le traité de Versailles. Puis d'autres traités analogues, quant à leurs dispositions, au traité avec la Pologne furent signés : le 10 septembre 1919 entre les Alliés et la Tchéco-Slovaquie et entre l'Etat Serbe-Croate et Slovène et les Alliés; le 9 décembre 1919 entre la Roumanie et les Alliés; le 10 août 1920 entre les Alliés et la Grèce et entre les Alliés et l'Arménie. Des stipulations analogues furent imposées à l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie, la Turquie, et constituèrent les articles 62 à 69 du traité de paix de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, les articles 49 à 57 du traité de Neuilly du 27 novembre 1919, les articles 54 à 60 du traité de Trianon du 4 juin 1920, et enfin les articles 140 à 151 du traité de Sèvres du 10 août 1920.

Les traités avec la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, la Roumanie, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie furent placés sous la garantie de la Société des Nations.

Tous ces traités sont, en général, divisés dans leurs grandes lignes de la façon suivante :

« I. — *Droits de tous les habitants du pays :*

- « a) Protection de la vie et de la liberté ;
- « b) Libre exercice de la religion.

« II. — *Acquisition de la nationalité du pays :*

- « a) Par le fait d'être domicilié dans le pays ou d'y avoir son indigénat à une certaine date ;
- « b) Par le fait de naissance sur le territoire du pays.

« III. — *Droits des ressortissants du pays appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue :*

- « a) Egalité devant la loi, c'est-à-dire l'égalité des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux fonctions publiques ;

« b) Libre usage de la langue maternelle dans les
« relations privées et de commerce, en matière de religion,
« de presse, de publications et dans les réunions publiques
« ainsi que devant les tribunaux ;

« c) Le droit d'entretenir à leurs frais des institutions
« charitables, religieuses, sociales ou scolaires ;

« d) Dans les districts où réside une proportion con-
« sidérable de la minorité, l'instruction dans les écoles
« primaires de l'Etat sera donnée dans la langue de la
« minorité et une part équitable dans les sommes attri-
« buées par le budget de l'Etat ou les budgets municipaux
« dans un dessein d'éducation, de religion, ou de charité,
« est assurée à la minorité. »

(Ruyssen, *Les Minorités Nationales d'Europe et la Guerre Mondiale*, page 344).

Tous ces traités spécifient que les garanties consenties par les Etats contractants aux minorités habitant sur leur territoire constituent des lois fondamentales; il en résulte qu'aucune loi intérieure des Etats contractants ne doit être en opposition avec les stipulations de ces garanties.

Ces stipulations représentent « des obligations d'intérêt international » et sont placées sous la garantie de la Société des Nations. Dans le cas de différends relatifs à la protection des minorités, ceux-ci doivent être tranchés par la Cour Permanente de Justice Internationale et les Etats contractants reconnaissent à tout membre du Conseil de la Société des Nations le droit de signaler à l'attention du Conseil toutes les infractions ou tous les dangers d'infractions à l'une quelconque de ces obligations. Ces Etats consentent aussi à ce que le Conseil procède comme bon lui semblera et donne toutes instructions qui lui paraîtront efficaces pour la solution des différends qui pourraient naître à l'occasion de ces obligations.

A la suite d'examens successifs de la situation des minorités, le Conseil de la Société des Nations a établi un certain nombre de règles de procédure pour l'examen des questions de cet ordre qui seront posées devant lui. Les

requêtes des minorités devront être présentées, soit par un des membres du Conseil de la Société des Nations, soit par les minorités elles-mêmes. Ces requêtes pour être recevables devront satisfaire à quatre conditions :

- 1° Avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités.
- 2° Ne pas demander la rupture des liens politiques existant entre la minorité plaignante et l'Etat dont elle dépend.
- 3° Provenir d'une source bien déterminée.
- 4° Etre rédigées en un langage courtois.

Lorsque ces requêtes satisferont à l'ensemble de ces quatre conditions, elles seront communiquées à l'Etat souverain de ces minorités qui pourra présenter des observations à leur sujet dans un délai de deux mois; puis à l'issue de ces deux mois, la requête sera communiquée, ainsi que la réponse éventuelle de l'Etat intéressé au Président et aux membres du Conseil. Le Président du Conseil de la Société des Nations s'adjoindra deux membres du Conseil de son choix. La réunion de ces trois membres formera une commission d'examen de la requête. Cette commission après étude décidera s'il y a lieu de soumettre cette requête à l'examen du Conseil. Dans l'affirmative, elle adressera un rapport au Conseil de la Société des Nations qui agira de la façon qui lui paraîtra la plus convenable pour mettre fin au différend. Quand il y aura divergence d'opinion sur une question de droit entre l'Etat intéressé et un des membres du Conseil, l'interprétation de ce point de droit pourra être demandée à la Cour Permanente de Justice Internationale. Enfin tout Etat, membre de la Société des Nations, pourra demander que les requêtes des minorités adressées au Conseil lui soient communiquées.

Ainsi le sort des minorités ou des nationalités se prétendant opprimées a été généralement réglé à la suite de la guerre, non par leur transformation en Etats indépendants ou par leur sécession de l'Etat dont elles dépendaient

au profit d'un autre Etat, mais par l'attribution de garanties d'autonomie.

De même, grâce aux stipulations des différents traités prévoyant un statut spécial pour les minorités nationales, statuts devant être placés sous la garantie de la Société des Nations, grâce aussi aux articles 3, 4, 11 et 19 du Pacte, la Société des Nations peut intervenir dans le règlement du sort des minorités et des nationalités.

Aussi est-il facile de comprendre pourquoi le Conseil de la Société des Nations n'a pas voulu appliquer au règlement de la question des îles d'Aland, le principe du droit des peuples de disposer librement d'eux-mêmes. Le Conseil a senti qu'il assurerait plus certainement la paix du monde en maintenant la souveraineté finlandaise sur les îles d'Aland et en accordant de larges garanties d'autonomie aux Alandais qu'en donnant entièrement satisfaction à ces derniers par le rattachement de l'archipel d'Aland à la Suède, ce qui aurait pu être une source latente de conflits. Ce faisant, il a sacrifié l'idée nationalitaire égoïste au désir plus élevé du maintien d'une paix tout à la fois durable et équitable.

Etant données les facilités qui sont consenties maintenant aux minorités pour demander l'amélioration de leur sort et la procédure adoptée par la Société des Nations qui accorde aux groupements secondaires de larges garanties d'autonomie, nous pensons qu'il sera fait de moins en moins appel à la théorie nationalitaire intransigeante proclamant le droit des peuples de disposer librement d'eux-mêmes. Nous nous en féliciterons en raison des conséquences souvent funestes à la paix du monde des applications inconsidérées de cette théorie.

CHAPITRE XII

LA PROCÉDURE DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

L'affaire des îles d'Aland fut portée par la Grande-Bretagne devant le Conseil de la Société des Nations le 19 juin 1920 en vertu de l'alinéa 2 de l'article 11 du Pacte ainsi conçu :

« Il est en outre déclaré que tout membre de la Société
« a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'As-
« semblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature
« à affecter les relations internationales et qui menace par
« suite de troubler la paix ou la bonne entente entre
« nations, dont la paix dépend ».

La lettre du Gouvernement britannique fût communiquée par le Secrétaire Général de la Société des Nations à tous les membres de la Société et le Conseil se réunit à Londres le 9 juillet 1920 pour connaître de ce litige.

Quelle allait être la procédure adoptée par le Conseil pour l'examen et l'instruction de cette affaire ?

I. — *Compétence du Conseil*

Il s'agissait en l'espèce d'un « différend entre deux Etats dont un seulement est membre de la Société ». Le Conseil pouvait donc appliquer la procédure prévue par l'article 17 du Pacte. Dans ce cas, l'Etat étranger à la Société des Nations est invité « à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil ».

Cependant, le Conseil estima qu'il n'y avait pas « différend » à proprement parler et qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer au règlement de l'espèce qui lui était soumise

la procédure prévue par l'article 17. Ce faisant, le Conseil nous paraît avoir attribué à tort, un sens trop restrictif au mot différend. En effet, un différend, d'après Littré, (*Dictionnaire de la langue française*) est « une contestation sur quelque point déterminé ». Qu'était le litige finno-suédois sinon un différend puisqu'il s'agissait d'une contestation sur un point déterminé : l'attribution de la souveraineté des îles d'Aland ?

On a fait remarquer, cependant, que le problème à résoudre intéressait d'autres Etats que la Suède et la Finlande et en particulier que le problème de la démilitarisation des îles d'Aland, soulevé en même temps que celui de l'attribution de la souveraineté de cet archipel, enlevait au litige le caractère d'un différend (De Visscher, *la question des îles d'Aland - Revue de Droit International Public et de Législation comparée* 1921). Il n'en était pourtant rien, la question de la démilitarisation des îles d'Aland n'était qu'une conséquence de la querelle initiale entre les deux parties, querelle qui présentait bien tous les caractères d'un différend ; le problème de démilitarisation des îles ne pouvait pas changer la nature du litige originel.

On a essayé aussi d'expliquer cette décision du Conseil par son désir de ne pas être lié pour le règlement de l'affaire par les prescriptions impératives des articles 12 et 15 du Pacte qu'il aurait dû appliquer en vertu de l'article 17, L'article 12 en particulier, qui précise les grandes lignes de la procédure à adopter, fixe des délais pour la solution de l'affaire soumise au Conseil. D'après l'alinéa 2 de cet article : « Dans tous les cas prévus par cet article, *la sentence des arbitres* (expression remplacée ensuite par le « mot : *décision*) doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les « six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend ». Par conséquent, le Conseil a pu craindre de ne pas être en mesure d'établir son rapport en temps voulu et décider par suite de n'appliquer ni l'article 17, ni les articles 12 et 15.

Quoi qu'il en soit, le Conseil décida de « traiter le cas,

« aux termes du paragraphe 4 de l'article 4 du Pacte,
« comme une question affectant la paix du monde, les
« principes des articles 15, 17 et 12 devant être appliqués
« aussi rigoureusement que le permettra la nature du
« cas » (*Journal Officiel de la Société des Nations*, 1920,
I, page 248. Rapport de M. Balfour du 11 juillet 1920).

Le Conseil n'allait donc s'inspirer des articles 17, 15
et 12 qu'à titre facultatif.

Ce faisant, il estimait qu'il n'y avait pas différend mais
simplement une « circonstance de nature à affecter les
« relations internationales » (Article 11, 2^e alinéa) et
qu'il lui était loisible d'examiner cette question puisque
« Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la
sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du
monde » (article 4, alinéa 4).

Nous pensons, d'ailleurs, que le Conseil peut jouer son
rôle pacificateur aussi complètement en basant sa compé-
tence sur l'article 11, alinéa 2, et sur l'article 4, alinéa 4 du
Pacte, qu'en appliquant l'article 17 et les articles 12 et 15.
Il peut, peut-être même, remplir sa tâche plus aisément
dans cette hypothèse, en raison de l'entière liberté que lui
laisse l'article 11, alinéa 2, quant à la procédure à adopter.

L'examen des deux espèces suivantes montre, nous
semble-t-il, la souplesse de procédure permise au Conseil
quand il est appelé à connaître d'une question en vertu des
stipulations de l'article 11, alinéa 2.

Le 17 juin 1922, la Bulgarie invoquant les dispositions
de l'article 11, alinéa 2, s'adressait au Conseil pour le met-
tre au courant d'une situation menaçant de troubler la
bonne entente entre nations. La Bulgarie exposait au
Conseil que plusieurs fois déjà des bandes bulgares avaient
passé la frontière bulgare et avaient violé le territoire des
Etats limitrophes. Elle avait tout fait pour empêcher ces
incursions de se produire mais sans pouvoir y réussir. Sur
ces entrefaites, le 14 juin 1922, la Roumanie, la Grèce et
la Yougo-Slavie avaient fait une démarche collective auprès
de la Bulgarie et l'avaient avertie qu'elles seraient obligées
de prendre des mesures coercitives à son égard si elle ne

mettait fin aux incursions des bandes bulgares sur leurs territoires respectifs. Il y avait là, disait la Bulgarie, une circonstance de nature à troubler la paix du monde, d'autant plus qu'à la suite de ces démarches, elle avait proposé en vain à ses voisins d'envoyer une commission mixte dans les territoires frontières pour examiner la situation et pour proposer les réformes indispensables.

A la séance du Conseil du 18 juillet 1922, la Bulgarie demandait la nomination d'une commission d'enquête. Les représentants de la Roumanie, de la Grèce et de la Yougoslavie faisaient alors remarquer que leurs démarches du 14 juin 1922 avaient été faites à titre purement amical et qu'à leur avis des négociations directes entre les parties aboutiraient à un meilleur résultat qu'une intervention du Conseil. A la suite de ces déclarations, le Conseil priaït, par sa résolution du 19 juillet 1922, les Etats intéressés de négocier un accord entre eux et de lui communiquer simplement le résultat de leurs négociations. La Bulgarie acceptait cette façon de procéder et les Etats voisins consentaient au début de 1923 à ce qu'une commission mixte d'enquête soit envoyée sur place pour mettre fin au différend. Cette question se trouvait donc réglée pacifiquement du seul fait qu'elle avait été soumise à l'examen du Conseil.

De même, le 31 mars 1923, la Bulgarie attirait l'attention de la Société des Nations sur les mesures d'oppression et de bannissement prises par la Grèce à l'encontre de la population bulgare de la Thrace occidentale. Elle demandait au Conseil de la Société des Nations d'examiner cette affaire en vertu des stipulations de l'article 11, alinéa 2, du Pacte.

Le Conseil examinait cette requête le 19 avril 1923. Invité à s'expliquer, le représentant de la Grèce faisait valoir que des bandes macédoniennes avaient pris la Thrace occidentale comme champ d'action et portaient constamment atteinte à la sécurité des troupes grecques. Il ajoutait que ces bandes étaient soutenues par la population du pays et par suite, que les mesures dont se plaignait la Bulgarie n'avaient été prises par la Grèce que pour

mettre ces bandes hors d'état de nuire et qu'elles étaient donc nécessaires et justifiées. Le 21 avril 1923, le Conseil décidait d'envoyer aux principales puissances alliées les documents relatifs à cette question et de leur faire remarquer qu'il importait de régler le plus rapidement possible le sort de la Thrace occidentale et de ses habitants ainsi que le statut des minorités vivant sur ces territoires. Le Conseil demandait aux Gouvernements bulgare et grec de le tenir au courant des développements de la question, prenait acte de la déclaration de la Grèce, d'après laquelle les Bulgares bannis pourraient rentrer dans leurs foyers dès que le calme serait rétabli dans cette région et demandait au Haut-Commissaire de la Société des Nations chargé de s'occuper des proscrits, M. Fr. Nansen de faire tout ce qui serait en son pouvoir pour soulager le sort des expulsés. Finalement, il recommandait au Gouvernement grec d'aider le plus possible le Haut-Commissaire à remplir sa mission secourable. Dans ce cas encore, la recommandation du Conseil mettait fin à une tension dont les conséquences auraient pu être nuisibles au maintien de la paix dans cette partie de l'Europe.

Ces deux cas, de même que celui des îles d'Aland, ont donc pu être traités avec une grande souplesse par le Conseil, en vertu de l'article 11, alinéa 2, sur la demande d'un membre de la Société.

Néanmoins, même si aucun membre de la Société n'avait saisi le Conseil des ces espèces, celui-ci aurait pu agir aussi efficacement en vertu de l'article 4, alinéa 4, d'après lequel le Conseil connaît *de sa propre autorité* « de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société, ou affectant la paix du monde ». C'est ce que le Conseil a déclaré d'ailleurs, sur la proposition de M. Balfour, lors de l'examen de la question d'Aland. Toutefois l'article 4, alinéa 4, si général qu'il puisse paraître, a un champ d'application qui peut dans certains cas être limité. Quand les parties ont convenu de charger un organisme particulier, ou un tribunal d'arbitrage, de statuer sur une question donnée, le Conseil ne doit se saisir

de la question que si les négociations de cet organisme n'ont pas abouti ou si, au cours de l'examen de la question litigieuse par le dit organisme, la paix du monde se trouve menacée. Un organisme arbitral existant en dehors de la Société des Nations peut, soit de lui-même, soit sur la demande d'une des parties, décliner la compétence du Conseil, si la paix du monde n'est pas menacée au cours de son examen de l'affaire.

C'est d'ailleurs ce que montre l'historique des rapports entre la Conférence des Ambassadeurs et le Conseil de la Société des Nations.

Le Conseil n'avait pas à empiéter sur les attributions de la Conférence des Ambassadeurs en tant que celle-ci qui constituait l'organe des puissances alliées et associées, agissait dans le cadre de ses attributions et d'accord avec les parties en cause. Le Conseil pouvait seulement intervenir, si les négociations de cette Conférence échouaient ou si ses décisions étaient susceptibles de menacer la paix du monde. Par contre, si la Conférence s'occupait d'une question qui ne lui avait pas été soumise d'un commun accord par les parties en cause, il appartenait au Conseil de la Société des Nations de décider s'il devait laisser la Conférence des Ambassadeurs traiter la question. Le Conseil pouvait dans de telles circonstances se refuser à laisser traiter la question par la Conférence.

Dans les premières années qui suivirent la création de la Société des Nations, le Conseil eut tendance à laisser la parole à la Conférence des Ambassadeurs. En 1920, par exemple, le Conseil demanda à la Conférence de prendre la défense de l'Arménie ; mais ensuite ce ne fût plus le Conseil qui chargea de ses affaires la Conférence des Ambassadeurs, ce fût celle-ci qui demanda au Conseil de statuer sur les divergences d'opinion qui se firent jour. C'est ainsi que le 28 septembre 1923 elle soumit le différend de Memel au Conseil qui le régla pacifiquement au bout de peu de temps. Plus tard, le 4 juin 1924, la Conférence des Ambassadeurs demanda encore au Conseil de

s'occuper d'un différend de frontières entre l'Albanie et la Serbie-Croatie-Slovénie.

II. — *Représentation des Etats en cause*

Ayant ainsi décidé d'examiner la question des îles d'Aland en vertu des articles 11, alinéa 2 et 4 alinéa 4, le Conseil avait encore à déterminer la représentation des Etats en cause dans son sein. L'une des parties, la Suède, était membre de la Société des Nations, mais ne siégeait pas au Conseil. Elle pouvait, toutefois, y être représentée en vertu des dispositions de l'article 4, alinéa 5, du Pacte. En effet, cet alinéa stipule expressément que : « Tout « membre de la Société qui n'est pas représenté au « Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant « lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement « est portée devant le Conseil ».

Le Conseil n'eût donc qu'à appliquer ces dispositions et à inviter la Suède à envoyer un délégué de son Gouvernement pour la représenter devant le Conseil.

L'autre partie en cause, la Finlande, n'était pas membre de la Société des Nations. Elle avait déjà demandé son admission, mais il n'avait pas encore été statué sur sa demande. Elle ne pouvait donc pas invoquer en sa faveur le bénéfice de l'article 4, alinéa 5. Le Conseil de la Société des Nations décida, cependant, d'inviter la Finlande à envoyer son représentant siéger au Conseil afin que les débats fussent contradictoires.

Par cette initiative, le Conseil résolvait la question de représentation au Conseil d'un Etat non membre de la Société, à l'occasion de l'examen d'une affaire intéressant cet Etat.

Mais est-ce que les Etats ainsi invités à envoyer leurs représentants au Conseil, allaient pouvoir prendre part aux votes de cet organisme ?

D'après le texte anglais, tout membre de la Société est invité à envoyer un représentant siéger au Conseil *as a member*. On pourrait déduire de cette expression

que le membre invité au Conseil peut y voter. Il est impossible cependant d'accepter cette interprétation surtout quand le Conseil doit statuer sur le différend pour l'examen duquel le membre en question a été invité à siéger au Conseil. Comme le Conseil doit statuer à l'unanimité on ne pourrait admettre que le seul vote d'une des parties au litige suffise pour empêcher le Conseil de statuer.

C'est d'ailleurs de cette façon que le Conseil a interprété l'article 4, alinéa 5, dans l'affaire des îles d'Aland. La Suède et la Finlande invitées à envoyer leurs représentants siéger au Conseil, n'assistaient qu'aux séances où la question des îles d'Aland était traitée et ne prenaient part à aucun vote.

De même, le 13 septembre 1922, lors de la délimitation par le Conseil de la frontière austro-hongroise, le Secrétaire Général de la Société exposa dans son rapport que l'Autriche, aux termes du paragraphe 2 de l'accord de Venise du 13 octobre 1921, s'était engagée à accepter la décision qui serait recommandée par le Conseil. Par suite, l'Autriche ne pouvait pas voter au sein du Conseil quand bien même elle avait le droit en vertu de l'article 4, alinéa 5, de participer aux échanges de vues de cet organisme. Le Conseil adopta les termes du rapport du Secrétaire Général et décida que l'Autriche ne pourrait pas prendre part au vote.

III. — *Les exceptions d'incompétence*

Après avoir établi les bases de sa compétence et organisé la représentation des Parties, le Conseil de la Société des Nations se vît opposer, dès son premier examen de la question des îles d'Aland, une exception d'incompétence soulevée par la Finlande et basée sur l'article 15, alinéa 8 :

« Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît
« que le différend porte sur une question que le droit inter-
« national laisse à la compétence exclusive de cette Partie,
« le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans
« recommander aucune solution ».

La Cour Permanente de Justice Internationale, création

de la Société des Nations, eut été tout indiquée pour dire au Conseil si cette exception était fondée en droit. Malheureusement, elle n'existait pas encore à l'époque où surgissait le différend. Le Conseil confia donc le soin à une commission de trois juristes de lui faire savoir si l'exception d'incompétence soulevée par la Finlande était fondée.

Mais dès que la Cour Permanente de Justice Internationale fût créée, c'est à cet organisme que s'adressa le Conseil de la Société des Nations, dans l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie, par exemple, affaire qui était née dans les circonstances suivantes :

Le 8 novembre 1921, un décret beylical paraissait en Tunisie, conférant la nationalité tunisienne aux individus nés en Tunisie de parents dont l'un justiciable au titre étranger des tribunaux français est lui-même né en Tunisie. A la même date, intervenait un décret du Président de la République française stipulant que les individus devenus Tunisiens en vertu du décret beylical du même jour acquéraient la nationalité française. Dès 1896, l'Italie avait pris ses précautions contre la prise éventuelle de mesures semblables. En effet, la Convention du 28 septembre 1896 portait que : « seront considérés comme sujets « tunisiens en Italie et comme sujets italiens en Tunisie, « ceux qui auront conservé, d'après les lois de leur pays, « la nationalité tunisienne ou italienne ».

Par contre, les anglo-maltaïes fort nombreux en Tunisie, tombaient sous le coup des décrets franco-tunisiens du 8 novembre 1921. Aussi le Gouvernement britannique intervint-il au nom de ses ressortissants auprès du Gouvernement français. Il invoqua la clause de la nation la plus favorisée se trouvant dans le traité de commerce de 1897 et soutint que cette clause s'appliquait au statut de la nationalité. Par conséquent, les stipulations de la Convention franco-italienne de 1896 auraient dû, disait le Foreign Office, s'appliquer aux sujets anglais puisque la France avait consenti à traiter la Grande-Bretagne en Tunisie comme la nation la plus favorisée. La France s'y refusa. Après avoir proposé plusieurs fois en vain de soumettre

cette question à l'arbitrage, le Gouvernement britannique saisit de la question le Conseil de la Société des Nations. La France excipa de l'incompétence du Conseil, affirmant que la solution des questions de nationalité est de la compétence exclusive de l'Etat intéressé et ce par application de l'article 15, alinéa 8, du Pacte. Cette attitude de la France mettait le Conseil dans l'obligation de se prononcer sur sa compétence. Pour ce faire, le Conseil demanda l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale. Celle-ci décida, le 16 février 1923, après une brillante plaidoirie de M. De Lapradelle pour le Gouvernement français, que le différend anglo-français était d'ordre international, car pour se prononcer sur le fonds de l'affaire il y avait lieu d'interpréter certains traités internationaux mis en avant par l'une des Parties.

Le Conseil n'avait plus, pour statuer, qu'à se retrancher derrière l'avis de la Cour permanente de Justice Internationale.

Lorsqu'une question d'ordre purement juridique est posée au Conseil, celui-ci n'a donc pour la régler qu'à s'adresser à la Cour permanente de Justice Internationale. Il ne risque pas d'être arrêté par des difficultés juridiques sur lesquelles il ne pourrait se prononcer de son propre chef.

Tout ceci nous montre qu'à l'heure actuelle, la Société des Nations peut, grâce à la combinaison des différents articles du Pacte, grâce aussi à son étroite collaboration avec la Cour permanente de Justice Internationale, user sans heurts et sans difficultés de toutes les prérogatives qui lui ont été conférées. L'examen que nous venons de faire de la procédure adoptée par le Conseil pour résoudre la question des îles d'Aland et aussi quelques-unes des questions similaires qui lui ont été soumises, montre, non seulement la souplesse et l'efficacité des interventions de la Société des Nations, mais encore l'influence pacificatrice que cet organisme est susceptible d'exercer dans le monde entier et ce, par la simple application des différents articles du Pacte.

QUATRIÈME PARTIE

DÉMILITARISATION ET NEUTRALISATION DES ILES D'ALAND

CHAPITRE XIII

RAPPORT DE LA COMMISSION DES JURISTES

Nous avons vu précédemment que le Conseil de la Société des Nations dans sa séance du 11 juillet 1920 avait chargé, à l'unanimité, la Commission des juristes de lui donner son opinion sur la compétence du Conseil de la Société des Nations relativement à la question de la souveraineté finlandaise sur les îles d'Aland et aussi : « sur l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland ».

Il s'agissait, en effet, une fois la question de la souveraineté des îles d'Aland réglée dans un sens ou dans l'autre, de prévoir un régime de démilitarisation et de neutralisation de cet archipel, tel que l'Etat souverain de ce territoire ne puisse provoquer de légitimes inquiétudes chez ses voisins par des manifestations d'ordre militaire ou naval dans l'archipel.

Une fois fixé sur la valeur et l'état des obligations internationales relatives à ces territoires, le Conseil se réservait de prendre toute résolution qu'il jugerait recommandable.

Nous avons vu qu'à la fin de la guerre de Crimée, la Grande-Bretagne et la France avaient imposé à la Russie vaincue l'obligation de démilitariser l'archipel d'Aland. Ces obligations de démilitarisation avaient fait l'objet d'une Convention signée à Paris le 30 mars 1856 dont l'article premier était ainsi conçu :

« Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, pour
« répondre au désir qui lui a été exprimé par leurs
« Majesté la Reine du Royaume-Uni de la Grande-
« Bretagne et d'Irlande et l'Empereur des Français,
« déclare que les îles d'Aland ne seront pas fortifiées et
« qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement
« militaire ou naval ».

Cette Convention fut annexée au Traité général de Paix entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Porte ottomane, signé à Paris le 30 mars 1856. L'article 33 de ce traité dont les ratifications furent échangées à Paris porte expressément que :

« La Convention conclue en ce jour entre leurs
« Majestés, l'Empereur des Français, la Reine du
« Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, d'une
« part, et Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies,
« d'autre part, relativement aux îles d'Aland, est et
« demeure annexée au présent Traité et aura même force
« et valeur que si elle en faisait partie ».

C'est sur « l'état actuel » de ces obligations internationales que la Commission des juristes allait avoir à conclure.

Dès l'abord les juristes estiment que le problème ainsi posé met en jeu deux questions bien différentes :

« 1° Dans la première il s'agit de rechercher si la
« Convention et le Traité du 30 mars 1856 sont encore
« en vigueur ».

« 2° La seconde porte sur la nature et les effets
« juridiques de ces stipulations dans l'état actuel des
« choses » (*Rapport des juristes*, page 14, supplément
spécial n° 3 au *Journal Officiel de la Société des Nations*).

Examinant la première de ces questions, la Commission des juristes rappelle que depuis 1906, la Russie avait essayé de négocier l'abolition des stipulations de la Convention de 1856, mais sans succès. En 1908, par exemple, le 10-23 avril, elle signait avec l'Allemagne, le Danemark

et la Suède, une déclaration consacrant le maintien du statu quo territorial dans la Baltique et dans un mémorandum les plénipotentiaires chargés par leurs Gouvernements respectifs de signer cette déclaration, ajoutaient :

« que le principe du maintien du *statu quo* consacré par
« la dite déclaration ne vise que l'intégrité territoriale de
« toutes les possessions actuelles, continentales et insu-
« laires, des Hautes Parties Contractantes dans les régions
« de la mer Baltique, et que par conséquent, le dit arran-
« gement ne pourra d'aucune manière, être invoqué
« lorsqu'il s'agira du libre exercice des droits de souve-
« raineté des Hautes Parties Contractantes sur leurs
« possessions respectives sus mentionnées ».

Le fait que la déclaration ne touchait pas au libre exercice de la souveraineté des Parties ne pouvait impliquer la suppression de l'engagement pris par la Russie relativement à la démilitarisation des îles d'Aland. D'ailleurs cette déclaration n'aurait pu de toute façon y porter atteinte puisque les signataires de la déclaration de 1908 et ceux de la Convention de 1856 n'étaient pas les mêmes.

La guerre de 1914-1918 ne pouvait pas non plus abroger ni la Convention de 1856 ni le Traité de Paris auquel elle était annexée. On ne pouvait en effet appliquer ici le principe de l'abrogation des traités entre belligérants du fait de la guerre : d'une part, les 3 signataires de la Convention de 1856 étaient alliés pendant la dernière guerre et non ennemis, d'autre part, le Traité général de Paris gardait sa valeur entre la plupart de ses signataires puisque la majorité de ceux-ci n'étaient pas ennemis les uns vis-à-vis des autres de 1914 à 1918.

De même, pendant la guerre de 1914, la Russie a fait occuper les îles d'Aland par ses troupes et y a entrepris dès la fin de 1914 des fortifications. La Commission des juristes estime que ces travaux de fortifications ne sauraient avoir comme conséquence juridique l'abrogation de la Convention de 1856 ; elle se refuse à admettre que
« des actes commis par une des Parties contractantes et

tolérés par les autres, quoique contraires à une convention, puissent avoir pour effet d'anéantir cette convention » (Rapport des juristes, page 16).

D'ailleurs la Russie a donné l'assurance aux Gouvernements suédois, français et britannique que ces fortifications n'étaient construites que pour la durée de la guerre. De plus, elle a consenti par l'article 6 du Traité de Brest-Litowsk qui mettait fin pour elle à la guerre, à démolir les constructions érigées au cours de celle-ci.

La Commission estime donc que les stipulations de la Convention de 1856, concernant la non fortification des îles, sont encore en vigueur.

Quelle est la nature juridique de cette convention de démilitarisation, d'après les juristes ?

La Suède, disent-ils, a soutenu que cette démilitarisation était une servitude réelle pesant sur le territoire alandais. D'une part cependant, l'existence de servitudes internationales n'est pas admise en général. D'autre part on ne voit pas non plus, par analogie au droit civil, quel serait le territoire « dominant » par rapport au territoire « servant » constitué par les îles d'Aland. Ce ne pourrait pas être la Suède qui n'était pas partie à la Convention de 1856 non plus qu'au Traité de Paris de même date.

On aurait pu soutenir, disent alors les juristes, qu'il aurait suffi pour délier la Russie de ses obligations, que cette dernière obtint l'assentiment de ses deux co-signataires de la dite Convention : la France et la Grande-Bretagne. Les juristes estiment qu'il n'en est rien et que la question présente un caractère très nettement européen. En effet, la Suède, bien que n'étant partie, ni à la Convention de 1856, ni au Traité de Paris, s'adressa aux grandes puissances, lors du Congrès précédant ce traité, pour obtenir l'insertion de clauses de démilitarisation de l'archipel d'Aland dans le Traité à venir ; indépendamment de la Finlande et de la Grande-Bretagne, un autre pays, la Suède, était donc intéressé par cette Convention. Tout le reste de l'Europe y était aussi intéressé d'ailleurs en raison de la grande importance stratégique de l'archipel.

Le caractère européen de ces stipulations relatives à la démilitarisation des îles ressort encore plus nettement des stipulations de l'article 33 du Traité de Paix de Paris d'après lequel la Convention de démilitarisation des îles d'Aland « est et demeure annexée au présent Traité et aura même force et valeur que si elle en faisait partie ». Ainsi intervenaient effectivement à la Convention, bien qu'indirectement, les puissances signataires du Traité qui n'avaient pas participé aux opérations militaires ou navales dans la mer Baltique.

Enfin, cet intérêt international permanent résulte encore de l'accord du 30 décembre 1918 au sujet de la démolition des fortifications élevées dans les îles d'Aland par la Russie pendant la guerre, accord intervenu entre 3 puissances directement intéressées par cette question, bien que non parties à la Convention de 1856 : la Finlande, la Suède et l'Allemagne.

Selon les juristes, cette reconnaissance du caractère européen des stipulations de la Convention de 1856 relatives aux îles d'Aland, implique donc comme conséquence juridique la nécessité de l'intervention des différentes puissances européennes pour l'abolition ou la modification de ces stipulations.

Ils reconnaissent cependant que la Russie ne peut pas prendre part aux délibérations relatives à la démilitarisation des îles d'Aland, son Gouvernement n'étant encore reconnu par aucune puissance, mais ils ajoutent que cette situation de fait ne saurait empêcher la révision de la question par les autres Gouvernements. Le fait de la non reconnaissance du Gouvernement des Soviets, en tant que représentant de l'Etat russe, implique seulement une interruption dans l'exercice de la capacité juridique de la Russie. Il reste néanmoins établi que la Russie est une des Parties contractantes du Traité et de la Convention de 1856 et qu'elle n'a pu ni se débarrasser de ses obligations, ni en affranchir la Finlande en reconnaissant l'indépendance de cette dernière.

Il en résulte que ces obligations restent entièrement à la charge de la Finlande.

Comme celle-ci possède la souveraineté territoriale des îles d'Aland, elle a l'obligation de reconnaître la validité des stipulations de 1856 et de s'y conformer.

Par sa déclaration d'indépendance, elle ne peut se soustraire aux charges de la Convention de 1856. De même toutes les reconnaissances de la Finlande à la suite de sa déclaration d'indépendance sous-entendent la réserve que l'Etat reconnu respectera non seulement les obligations générales du droit international, mais encore celles des règlements internationaux concernant spécialement son territoire.

Quant à la Suède, elle n'a pas de droits au respect de la Convention de 1856 à laquelle elle n'était pas Partie. Elle ne peut non plus être considérée comme un tiers en faveur duquel un droit a été créé par une Convention internationale puisque la Convention de 1856 ne la cite pas.

Cependant, le caractère objectif du règlement de la question de la démilitarisation des îles d'Aland par le Traité et la Convention de 1856, permet à toute puissance immédiatement intéressée par ce règlement de réclamer le respect des stipulations de ce Traité et de cette Convention tant qu'ils n'auront pas été abrogés par les Parties contractantes. La Suède peut à ce titre réclamer le respect des obligations imposées par ces accords à l'Etat souverain des îles d'Aland. Ce droit qu'elle a toujours revendiqué ne lui a d'ailleurs jamais été contesté par aucun des signataires de la Convention.

C'est d'ailleurs à ce seul titre de Partie immédiatement intéressée que la Russie pourrait maintenant se prévaloir des stipulations de 1856 relatives aux îles d'Aland, puisque ces îles appartiennent à un autre Etat.

La Commission termine enfin par l'examen de l'hypothèse où l'archipel d'Aland serait rattaché à la Suède. Dans ce cas encore, disent les juristes, le respect des stipulations relatives à la démilitarisation de ce territoire

s'imposerait à la Suède et la Finlande acquerrait du fait du changement de souveraineté de l'archipel un intérêt aussi grand à la démilitarisation des îles d'Aland que celui dont se prévaut actuellement la Suède. Les juristes estiment en effet, qu'à la base des accords de 1856 se trouve la volonté des puissances contractantes d'empêcher la puissance possédant l'importante position stratégique que constituent les îles d'Aland, d'acquérir une influence trop considérable. Cette raison garde toute sa valeur quels que soient les changements apportés à la souveraineté de ces îles. Bien que la Suède ait été la puissance la plus intéressée à la démilitarisation de l'archipel, cette démilitarisation ne saurait, cependant, être considérée comme ayant perdu sa raison d'être si la Suède acquerrait la souveraineté de l'archipel. On ne saurait appliquer ici la règle stipulant l'extinction des servitudes réelles dans le cas de confusion du fonds dominant et du fonds servant.

Aussi la Commission des juristes termine-t-elle son rapport du 5 septembre 1920 par les conclusions suivantes :

(Supplément spécial n° 3, rapport des juristes, page 19)

« 1° Les stipulations de la Convention du Traité de Paix du 30 mars 1856 concernant la démilitarisation des îles d'Aland, sont encore en vigueur ;

« 2° Elles ont été établies dans un intérêt européen et elles ont créé pour les îles d'Aland un statut international particulier au point de vue militaire. Il en résulte que ces stipulations n'ayant pas été valablement remplacées par de nouvelles conventions, chaque Etat intéressé est en droit de réclamer qu'elles soient respectées. Il en résulte également que tout Etat possédant les îles, doit se conformer aux obligations qui découlent pour lui du système de démilitarisation prévu par ces stipulations ».

CHAPITRE XIV

EXAMEN DU RAPPORT DES JURISTES

Le rapport des juristes sépare donc deux questions : celle de savoir si la Convention de Paris de 1856 était toujours en vigueur et celle de la nature et des effets juridiques des stipulations de cette Convention en 1920.

En ce qui concerne la première question, on ne trouve aucune abrogation formelle de la Convention de 1856. La guerre de 1914-1918 n'y a pas mis fin, car il n'y a pas eu de guerre entre les puissances signataires de cette Convention ; au contraire, elles ont été alliées pendant la majeure partie de la durée de la guerre. L'article 6 du Traité de Paix de Brest-Litowsk terminant les hostilités germano-russes imposa en même temps à la Russie la démolition de ses fortifications dans l'archipel d'Aland et réserva le règlement définitif de la question à une conférence à laquelle participeraient l'Allemagne, la Russie, la Finlande, la Suède et tous autres Etats riverains de la Baltique. Cette stipulation fut également reproduite dans le Traité germano-finlandais du 7 mars 1918, annulé toutefois, ainsi que le Traité de Brest-Litowsk, par le Traité de Versailles.

Nous admettrons donc avec les juristes que la Convention et le Traité de Paix de 1856 concernant la démilitarisation des îles d'Aland étaient toujours en vigueur.

La seconde question étudiée par la Commission des juristes était beaucoup plus délicate puisqu'il s'agissait cette fois de déterminer la nature et les effets juridiques de la Convention de 1856 « en l'état actuel des choses ».

Pour le Gouvernement suédois, le territoire alandais était grevé par la Convention de Paris d'une servitude réelle. La Commission des juristes a repoussé ce point

de vue. A l'appui de son refus de prise en considération de cette théorie, elle a fait observer que l'existence de servitudes internationales est actuellement vivement contestée par la doctrine. Enfin, dans le cas des îles d'Aland, elle a objecté qu'il était impossible d'établir quel territoire serait « dominant » par rapport au territoire « servant » constitué par l'archipel, et que ce territoire « dominant » ne pourrait être en tous cas le territoire suédois puisque la Suède n'était pas Partie à la Convention.

D'ailleurs si l'on admet que la Convention de 1856 constitue une servitude réelle sur les îles d'Aland au profit de la Suède, on doit en déduire, au cas où la Suède se verrait attribuer la souveraineté de ces îles, que, du fait de la confusion entre le « territoire dominant », la Suède, et le « territoire servant », l'archipel d'Aland, il y aurait extinction de la servitude de démilitarisation pesant sur ces îles, ce qui serait inadmissible puisque le but visé par cette Convention était d'empêcher l'Etat possédant ces îles d'acquérir la prépondérance dans la Baltique.

M. De Visscher (*Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1921, pages 243 et suivantes), estime qu'il n'y a aucune analogie entre les servitudes de droit privé et les situations de droit international dont la caractéristique est l'établissement de charges militaires. Les conventions relatives à ces situations ne peuvent engendrer, d'après lui, entre les Parties contractantes qui sont également souveraines, que des rapports de simple obligation. Ce point de vue est différent de celui de la Commission des juristes, mais il aboutit cependant à la même conclusion, savoir : que la Convention de Paris n'a grevé le territoire alandais d'aucune servitude réelle.

Cependant la Convention de Paris est un règlement d'intérêt européen ainsi que l'ont montré les juristes et peut, par conséquent, être une source d'obligation de droit pour les puissances qui n'ont pas pris part à sa conclusion.

Selon M. De Visscher, le *Traité collectif de 1856 et son annexe* n'étaient tout d'abord que des actes juridiques valables entre les Parties seulement. C'est parce que le

régime de démilitarisation imposé par la Convention de Paris de 1856 a recueilli successivement l'adhésion de puissances non signataires qui ont accepté la situation de fait résultant de l'application de la Convention de Paris, que ce régime a pris le caractère d'un règlement d'intérêt européen. L'accord du 30 décembre 1918 entre la Suède, la Finlande et l'Allemagne, relatif à la démolition des fortifications russes dans les îles d'Aland, est une des preuves de cette transformation de la Convention de 1856 en un règlement d'intérêt européen. En effet, en prescrivant la démolition des fortifications russes en Aland, la Suède, la Finlande et l'Allemagne qui n'étaient pas au nombre des puissances signataires de la Convention de 1856, ont exécuté les clauses de cette Convention et en ont ainsi reconnu la valeur.

Le caractère européen du règlement de 1856, une fois admis, il faut en déduire qu'une seule puissance ou que quelques-unes seulement des puissances signataires de cette Convention ne peuvent modifier ou abroger cette Convention. Il faudrait même aller plus loin et admettre que l'ensemble des Parties contractantes ne pourrait abroger cette Convention, puisque celle-ci n'est devenue d'intérêt européen que par suite de l'adhésion des autres puissances. Si ces puissances, non Parties à la Convention, ont implicitement décidé de les respecter, elles ont, comme contrepartie, un droit acquis au maintien de cette Convention. En l'espèce, un accord entre les seules puissances signataires de la Convention de Paris n'aurait donc pas été suffisant pour priver la Suède des avantages que représentait pour elle la démilitarisation des îles d'Aland. Il aurait fallu que celle-ci adhérât formellement à cette abrogation.

Seule la Russie, en raison de la non reconnaissance de son Gouvernement lors de l'examen de la question, ne pouvait pas participer en 1921 à son règlement. On pouvait, cependant, admettre que cette question soit résolue par l'ensemble des autres puissances si la révision de la régle-

mentation existante s'imposait, à condition toutefois de tenir compte des intérêts de la Russie.

En effet, la perte par la Russie de sa souveraineté sur les îles d'Aland l'avait, *ipso facto*, dégagée de toutes les charges qu'elle avait souscrites relativement à ces territoires. Cependant, comme elle était Partie à la Convention, on ne pouvait pas, du fait même qu'elle ne possédait plus l'archipel d'Aland, lui refuser le bénéfice des garanties de démilitarisation de ces îles.

Quant à la situation respective de la Finlande et de la Suède vis-à-vis de ces territoires, deux cas étaient à examiner :

Celui dans lequel la souveraineté finlandaise serait maintenue sur l'archipel et celui, au contraire, où l'organisation d'un plébiscite entraînerait l'attribution de ces îles à la Suède.

Dans le premier cas, et en adoptant le point de vue des juristes, la Finlande devait respecter les obligations de démilitarisation de l'archipel en raison du caractère européen qu'avait acquis progressivement la Convention de 1856. Quant à la Suède, la légitimité de ses prétentions au maintien des stipulations relatives à la démilitarisation des îles avait été maintes fois déjà reconnue par les puissances signataires de la Convention de 1856. Elle avait, à plusieurs reprises, exprimé ses droits au maintien du statut des îles : par son attitude au cours des négociations précédant la déclaration de la Baltique en 1908, par ses représentations au Gouvernement russe au sujet des fortifications élevées dans l'archipel d'Aland au cours de la guerre de 1914, enfin, par sa participation à la Convention du 31 décembre 1918, relative à la démolition de ces fortifications. C'est donc à juste raison que les juristes ont reconnu le droit à la Suède d'exiger le respect des stipulations de cette Convention.

Dans la seconde hypothèse, celle de l'attribution à la Suède de la souveraineté des îles d'Aland, c'est cette dernière puissance qui devait observer le régime de démi-

litarisation prévu. En effet, la raison qui se trouvait à la base des stipulations de 1856 était la volonté des puissances d'empêcher l'Etat possédant les îles d'Aland d'acquérir la prépondérance dans la Baltique. Elle s'appliquait donc aussi bien à la Suède qu'à la Finlande.

CHAPITRE XV

LE RAPPORT DES RAPPORTEURS

LES AVANT-PROJETS SUÉDOIS ET FINLANDAIS

DE NEUTRALISATION DES ILES D'ALAND

De même que la question de la souveraineté des îles d'Aland, la question de la démilitarisation et de la neutralisation de cet archipel devait faire l'objet d'une étude par la Commission des rapporteurs dont la nomination avait été décidée par la résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 20 septembre 1920. Leur rapport déposé le 16 avril 1921 à Genève traitait ce point avec la même impartialité que la question de la souveraineté des îles d'Aland.

Les rapporteurs estiment tout d'abord nécessaire, comme la Commission des juristes, de rappeler brièvement, en premier lieu, la situation actuelle des obligations internationales relatives à la démilitarisation des îles d'Aland. Aussi font-ils un exposé historique de la question, exposé un peu plus complet au reste que le rapport des juristes, en ce sens qu'ils font état de la Convention secrète conclue entre la Russie et l'Allemagne le 16-29 octobre 1907 alors que les jurisconsultes passent ce fait sous silence. En réalité, cependant, cette Convention par laquelle la Russie et l'Allemagne envisageaient l'abrogation éventuelle de la Convention de 1856 n'a pas eu de suite.

Après avoir terminé cet exposé historique, les rapporteurs déclarent comme les juristes, que les stipulations de la Convention de 1856 étaient toujours en vigueur et que cette Convention avait créé, pour les îles d'Aland, un statut international spécial.

Les rapporteurs étudient ensuite les différentes possibilités d'amélioration de ce régime international de neutra-

lisation de l'archipel d'Aland. Ils rappellent tout d'abord les premières déclarations du Gouvernement suédois, contenues dans son mémoire du 2 juillet 1920 : Si l'archipel d'Aland fait retour à la Suède, la Suède est prête à consentir à une neutralisation des îles plus complète que celle résultant de la Convention de Paris de 1856 ; mais dans ce cas, elle demandera une garantie internationale contre la violation de la neutralité de cet archipel. Les rapporteurs mentionnent alors la remise qui leur a été faite par le Gouvernement suédois d'un avant-projet de Convention de neutralisation des îles. Aux termes de ce projet, seraient Parties à cette Convention : la Suède, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Pologne et, éventuellement, la Russie. Ce serait le Conseil de la Société des Nations qui engagerait ces diverses puissances à la conclure.

A la suite de cette démarche du Gouvernement suédois les rapporteurs reçoivent ensuite du Gouvernement finlandais un contre-projet de neutralisation.

La Finlande ne fait aucune objection à la forme conventionnelle de neutralisation de l'archipel proposée par le Gouvernement suédois non plus qu'à la liste des Etats qui seraient parties à cette convention. Le projet finlandais déclare aussi que l'inviolabilité du territoire alandais doit être un principe de droit public européen et que ce régime doit être placé sous la garantie de toutes les puissances baltiques qui seront appelées à signer la Convention, à l'exception de la Russie. Vis-à-vis de cette dernière, Suédois et Finlandais estiment que les stipulations de la Convention de Paris resteront en vigueur nonobstant la conclusion du nouvel accord européen.

Malgré cet accord des deux projets sur les quelques points précités, il nous faut reconnaître avec les rapporteurs que certains des articles du contre-projet finlandais diffèrent sensiblement des articles correspondants du projet suédois. C'est ainsi que pour la Suède, un plébiscite devra tout d'abord déterminer la puissance qui aura la souveraineté sur l'archipel, alors que le projet finlandais

n'envisage naturellement pas cette éventualité. Aussi les rapporteurs remarquent-ils à ce propos que le règlement de la question de la souveraineté des îles d'Aland doit avoir lieu avant le règlement de la question de la démilitarisation de l'archipel et que la Convention de neutralisation devra être uniquement consacrée à la neutralisation du territoire alandais.

De même le projet finlandais traite des eaux territoriales de chacun des deux Etats. Il établit une distinction entre les eaux territoriales de l'archipel et celles de quelques îles qui, non comprises dans l'archipel, y font cependant suite. A ces deux catégories d'îles, le projet finlandais donne des eaux territoriales d'étendue différente. Par contre le projet suédois ne traite pas de cette question.

Quant aux autres divergences relatives à la démilitarisation, la Commission des rapporteurs ne les examine pas. Elle suggère seulement la nomination d'experts militaires pour apprécier la valeur des différents arguments invoqués par les deux parties.

Pour terminer enfin les rapporteurs expriment l'opinion que, moins l'occupation militaire sera apparente dans l'archipel, plus la tranquillité y sera assurée. Ils estiment que la Société des Nations pourrait prendre sous ses auspices la conclusion d'un traité international relatif à cette neutralisation et veiller à l'exécution de ce traité en faisant appel, le cas échéant, aux puissances signataires du dit instrument diplomatique pour en faire respecter les stipulations. En cas de guerre, les puissances signataires du traité interviendraient auprès des belligérants, sur la demande de la Société des Nations, pour leur faire respecter la neutralité de l'archipel.

Bien que les rapporteurs n'aient pas cru devoir aborder l'étude même des stipulations des projets suédois et finlandais, relatives à la démilitarisation de l'archipel, il nous paraît intéressant de confronter ces deux textes. (Voir leur texte : annexes 3 et 4).

Les deux projets interdisent d'effectuer des travaux militaires dans les îles et comme contre-partie, consacrent

l'inviolabilité des eaux territoriales alandaises et celle de l'archipel.

Le projet suédois interdit les eaux territoriales alandaises et le territoire même des îles aux navires de guerre et aux troupes étrangères. Il laisse, par contre, toute liberté d'action militaire à l'Etat souverain. Cette conception est inadmissible, car on ne peut interdire l'accès de l'archipel aux navires de guerre et aux troupes étrangères que si, en contre-partie, l'Etat souverain de ces îles ne met pas à profit l'inviolabilité de son territoire pour attaquer, par exemple, les puissances voisines. Le projet finlandais, au contraire, interdit à toute puissance l'introduction dans l'archipel de navires de guerre ou de troupes. Il admet, cependant, la possibilité pour la Finlande, dans le cas où elle serait attaquée par une autre puissance, de disposer librement de l'archipel dans des buts militaires. Cette partie du projet finlandais est inadmissible, de même que la partie correspondante du projet suédois, car l'Etat souverain du territoire neutralisé ne doit pas pouvoir opposer à l'Etat ennemi l'inviolabilité d'un territoire qu'il pourra utiliser ensuite pour ses propres opérations militaires. L'Etat souverain ne doit donc recouvrer toute sa liberté d'action pour la défense des îles que dans le cas où elles seraient envahies. La liberté d'action militaire de la part de l'Etat souverain pour la défense du territoire neutralisé, dans le cas de violation de ce territoire, est d'ailleurs sanctionnée par les articles 6 des deux projets. Suédois et Finlandais en déduisent la possibilité pour l'Etat souverain d'effectuer dans le territoire neutralisé les travaux militaires nécessaires à la défense de celui-ci contre tout envahissement. Le projet finlandais va même plus loin dans ce sens que le projet suédois puisqu'il permet à la Finlande de disposer de l'archipel dans le cas où elle serait attaquée par une autre puissance. Cette stipulation finlandaise est inadmissible car elle confond le droit de défense de l'archipel avec celui de la défense de la Finlande, de quelque façon qu'elle soit attaquée.

En résumé, ces avant-projets suédois et finlandais

accordent à l'Etat souverain des îles une trop grande liberté d'action militaire, en raison des obligations qu'entraîne, pour les autres puissances contractantes, la reconnaissance de l'inviolabilité du territoire alandais. Ils ne seront d'ailleurs considérés que comme de simples éléments d'appréciation par les différentes puissances intéressées, lors de la rédaction de la Convention définitive.

CHAPITRE XVI

LA CONVENTION RELATIVE A LA NON-FORTIFICATION ET A LA NEUTRALISATION DES ILES D'ALAND

Après étude du rapport de la Commission des juristes et de celui de la Commission des rapporteurs, le Conseil de la Société des Nations, dans sa séance du 24 juin 1921, reconnaît à la Finlande la souveraineté des îles d'Aland et décide que la Convention de 1856 sera remplacée par un accord plus large, garanti par tous les Etats intéressés, accord donnant à tous ces Etats la certitude que les îles d'Aland ne seront jamais une cause de danger militaire. La conférence réunie à Genève le 10 octobre 1921 pour élaborer ce nouvel accord comprend les représentants de dix Etats : Allemagne, Danemark, Esthonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Lettonie, Pologne et Suède qui, le 20 octobre 1921, signent une nouvelle convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland.

(Voir le texte annexe n° 5).

La nouvelle Convention maintient intégralement, comme base du régime de neutralisation locale des îles d'Aland, la démilitarisation imposée par la Convention de 1856.

Dans le préambule du nouvel accord, les puissances contractantes déclarent, en effet, vouloir compléter, sans cependant y porter atteinte, les engagements pris par la Russie en 1856. Et par les articles 1 et 3, la Finlande s'engage à ne pas fortifier l'archipel d'Aland, à n'y maintenir et à n'y établir aucun établissement ou base militaire.

Cette interdiction absolue peut paraître d'une rigueur exagérée si l'on songe que la Finlande peut avoir à faire respecter l'inviolabilité du territoire des îles d'Aland. On

aurait pu reconnaître à la Finlande la possibilité de construire certains travaux défensifs lui permettant de défendre ce territoire contre une agression étrangère. Mais la nouvelle Convention est formelle sur ce point ; aucun travail militaire permanent ne peut être édifié dans l'archipel d'Aland, il est seulement permis à la Finlande de faire des travaux temporaires en cas d'attaques brusquées du territoire alandais ou encore de poser des mines dans les eaux territoriales d'Aland. Cette interdiction absolue peut paraître regrettable en raison de l'ignorance dans laquelle se trouvent les Etats européens du développement ultérieur de la Russie et des changements possibles de la politique de cet Etat dans la Baltique.

La Convention de Genève interdit également aux forces militaires, navales ou aériennes de toutes les puissances, y compris celles de la Finlande, de pénétrer ou de séjourner dans les îles d'Aland. La Finlande ne pourra pas davantage y faire pénétrer ses troupes dans le cas où elle serait en guerre contre un autre Etat, même si elle avait été attaquée par cet Etat. Cette interdiction ne cesserait que dans le cas où l'agression dont la Finlande serait victime, affecterait directement le territoire alandais.

En temps de paix, les interdictions du nouveau régime visent surtout l'Etat souverain qui ne peut, ni entretenir de forces militaires dans le territoire neutralisé, ni y construire de fortifications. Quant aux Etats étrangers, le Gouvernement finlandais peut, aux termes de l'article 4 b., admettre temporairement la présence d'un navire de guerre d'une puissance étrangère dans les eaux territoriales de l'archipel et l'article 5 de la Convention réserve aux navires de guerre de toutes nationalités, la possibilité de traverser les eaux territoriales alandaises conformément aux règles et aux usages internationaux en vigueur.

Cependant, cette interdiction pour l'Etat souverain d'entretenir des forces militaires sur le territoire neutralisé est limitée par la nécessité, pour cet Etat, de maintenir ses droits de souveraineté intérieure sur ce territoire, par exemple, ses droits de police et de surveillance, lorsque le

maintien de ces droits nécessite l'usage de la force armée. C'est ainsi qu'en dehors des forces de police habituelles, la Finlande pourra, dans des circonstances exceptionnelles, introduire dans l'archipel les forces armées nécessaires au maintien de l'ordre (article 4 a.).

Au point de vue naval, la Finlande pourra faire visiter les îles par un ou deux navires légers de surface. Dans le cas de « circonstances particulières importantes » (article 4 b), la Finlande pourra introduire dans les eaux territoriales alandaises d'autres navires de surface dont le tonnage total ne devra cependant pas dépasser 6.000 tonnes. Au nombre de ces « circonstances particulières importantes », rentrent, pensons-nous, les cas de guerre ou de menaces de guerre. Dans ces éventualités, conformément à l'article 6 de la Convention, les forces armées introduites à titre exceptionnel dans le territoire d'Aland devront ne pas intervenir dans le conflit, même si la Finlande était en guerre contre un autre Etat. Ces troupes ne pourront prendre part à la guerre que si le territoire alandais est l'objet d'une agression directe de la part d'un belligérant, comme il est stipulé à l'article 7. II.

En cas de guerre, deux cas sont à examiner :

1° Le conflit a lieu entre puissances autres que la Finlande. Dans ce cas, la neutralisation de l'archipel implique seulement l'interdiction à toutes les puissances belligérantes d'introduire des forces militaires dans le territoire d'Aland. La Finlande pourra cependant poser temporairement des mines dans les eaux territoriales d'Aland si cette guerre entre tierces puissances intéresse la mer Baltique.

2° Le conflit a lieu entre la Finlande et un ou d'autres Etats. Dans ce cas, la neutralisation de l'archipel oblige l'Etat en guerre contre la Finlande à respecter l'inviolabilité des îles d'Aland et interdit en même temps à la Finlande d'introduire des forces militaires de quelque nature qu'elles soient dans l'archipel alandais. Ces deux sortes d'obligations imposées respectivement à la Finlande

et à son ennemi sont l'exacte contre-partie l'une de l'autre; elles restreignent de la même façon les moyens d'action militaire des deux belligérants.

Quant à la population alandaise, la nouvelle Convention de Genève ne la considère pas comme neutre. La loi finlandaise d'autonomie de la province d'Aland a dispensé la population alandaise du service militaire, mais la Finlande pouvait en décider autrement, sans porter atteinte aux stipulations de la Convention de Genève. De même la Finlande peut tirer du territoire alandais toutes les matières premières ou, d'une façon plus générale, toutes les ressources nécessaires à son action militaire. L'article 4 de la nouvelle Convention n'interdit que la fabrication, l'importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre. Sous réserve de cette exception, la Finlande peut donc, en cas de guerre, exploiter toutes les ressources de l'archipel.

Dans le cas d'agression étrangère contre le territoire des îles d'Aland, l'art. 7, II, de la Convention et l'article 6, alinéa 2, reconnaissent explicitement à la Finlande le droit d'intervention. L'article 6, alinéa 2, autorise, en effet, la Finlande à poser temporairement des mines dans les eaux territoriales des îles d'Aland dans le cas de guerre intéressant la mer Baltique. L'article 7, II, stipule : « Si la neutralité de la zone est mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les îles d'Aland, soit, à travers celles-ci, contre un territoire continental finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les puissances garantes seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité ».

Selon M. De Visscher, la combinaison des articles 6, alinéa 2, et 7, II, permet d'affirmer que la Finlande intervient dans le cas de violation par une puissance étrangère d'une des stipulations de la Convention, non seulement comme garante de la Convention, comme les autres signataires de celle-ci, mais aussi en vertu de ses droits de souveraineté propre sur l'archipel d'Aland. Sans contester

la justesse de l'interprétation de M. De Visscher, nous pensons que les puissances signataires n'ont pas cherché, lors de la rédaction de ces deux articles, à reconnaître à la Finlande la double faculté d'intervention en tant que garante de la Convention et en tant qu'Etat souverain des îles d'Aland. Les stipulations de ces deux articles relatifs aux possibilités d'action militaire de la Finlande en cas de guerre nous paraissent suffisamment motivées par une seule considération d'ordre pratique : c'est que la Finlande est le mieux placé de tous les Etats signataires de la Convention pour prendre les premières mesures de défense de l'archipel.

L'article 7, II, stipule en outre que la Finlande doit, en cas de violation de la neutralité des îles d'Aland, en référer immédiatement au Conseil de la Société des Nations. De cette façon, le Conseil peut faire immédiatement le nécessaire pour que les puissances signataires de la Convention viennent au secours de la Finlande.

Le droit de défense militaire qui est ainsi reconnu à la Finlande lui permet d'organiser de suite la résistance dans l'archipel d'Aland, de telle sorte que l'action ultérieure des puissances garantes pourra avoir lieu avec le maximum d'effets. Il est bien évident, en effet, que les autres puissances signataires de la Convention ne pourront immédiatement coopérer à la défense du territoire attaqué avec des forces militaires suffisantes.

D'ailleurs, la Convention de Genève ne crée point seulement l'obligation pour les puissances signataires d'intervenir en faveur de la Finlande en cas de violation du territoire alandais par une tierce puissance ; elle donne en outre aux puissances signataires le droit de veiller à la stricte observation du régime de neutralisation des îles d'Aland aussi bien par la Finlande que par les autres Etats.

Quant à la procédure même de l'action en garantie, l'article 7, I, de la Convention décide que les puissances signataires s'adresseront au Conseil de la Société des Nations pour que ce dernier prenne les mesures néces-

saires à la répression de la violation de la Convention ou au maintien des dispositions de celle-ci. Lorsqu'il statuera sur ces mesures, le Conseil devra se compléter en appelant à siéger en sus de ses membres habituels les Etats Parties à la Convention de neutralisation, quand bien même ils ne seraient pas membres de la Société des Nations.

L'organe ainsi créé par la Convention de Genève est un organe propre, différent du Conseil de la Société des Nations. Il se compose de l'ensemble du Conseil de la Société des Nations et des Parties signataires de la Convention non représentées au Conseil. Il n'est donc pas obligé de suivre les règles de procédure imposées par le pacte de la Société des Nations puisqu'il est différent du Conseil proprement dit. Aussi l'article 7, I, prescrit certaines règles relatives à l'exécution des décisions qui seront prises par cette Assemblée.

C'est ainsi que, dans le cas où les décisions de cet organisme seront prises à l'unanimité, les puissances signataires de la Convention prennent l'engagement de les exécuter.

Dans le cas où l'unanimité ne sera pas obtenue, mais où la recommandation du Conseil aura été votée avec une majorité des deux tiers, chacune des puissances signataires pourra exécuter pour sa part les mesures recommandées par le Conseil.

Quant au cas où la recommandation du Conseil n'aura pas atteint la majorité des deux tiers, la Convention le passe sous silence. On peut en déduire, soit qu'il est interdit aux puissances signataires de la Convention d'intervenir individuellement dans ce cas, soit qu'il est toujours possible à l'une quelconque des puissances signataires d'exécuter pour sa part, même dans ce cas, les mesures recommandées par le Conseil. Si on adopte cette seconde interprétation, la possibilité d'intervenir, explicitement reconnue aux puissances signataires par le 2^e paragraphe de l'article 7, I, dans le cas où la recommandation du Conseil a été votée à une majorité des deux tiers, constitue

seulement une assurance contre les risques éventuels de conflit entre les puissances entreprenant cette action individuelle et les autres puissances co-signataires de la Convention. M. De Visscher assimile cette sorte d'assurance à celle qui est donnée par l'alinéa 6 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations. Cet article, en effet, dans le cas de différend entre deux membres de la Société prescrit aux autres membres de ne pas recourir à la guerre contre ceux des belligérants qui se seraient conformés aux recommandations formulées par le Conseil, lors de l'examen de ce différend.

Mais cette interprétation nous paraît hasardeuse et nous lui préférons de beaucoup la première : à savoir que, lorsque la recommandation du Conseil n'a pas atteint la majorité des deux tiers, les puissances signataires de la Convention ne peuvent intervenir individuellement. M. De Visscher estime lui aussi que lorsque la recommandation du Conseil n'a pu rallier les deux tiers des suffrages, il est interdit aux puissances garantes d'intervenir individuellement, même dans le sens de cette recommandation. L'argument qu'il invoque à ce sujet est que le but de la procédure établie par la Convention de Genève est de « coordonner l'action des puissances et d'éviter entre elles des conflits à propos de la garantie » (De Visscher, *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1921, page 585). Nous pensons quant à nous qu'il n'est même pas nécessaire pour justifier de notre préférence pour cette interprétation d'invoquer cet argument. Le simple examen de l'article 7, I, nous semble montrer l'exactitude de notre interprétation. En effet, si la Convention prévoit explicitement que, dans le cas où la recommandation du Conseil rallie les deux tiers des suffrages, chacune des Parties contractantes pourra se conformer aux termes de cette recommandation, c'est que, *a contrario*, dans tous les cas où la recommandation n'obtient pas cette majorité des deux tiers, les Parties contractantes ne peuvent pas se conformer à la recommandation du Conseil. S'il n'en était pas ainsi, nous pensons que la Convention l'aurait nettement indiqué,

notre interprétation étant celle qui vient naturellement à l'esprit de tout lecteur de ce texte.

Quant à la durée de cette Convention, l'article 8 prévoit en quelque sorte sa perpétuité puisqu'il stipule que la Convention sera applicable, quelles que soient les modifications qui seraient apportées ultérieurement au *statu quo* actuel dans la Baltique.

En outre et pour donner à cette Convention une portée internationale incontestable, la Convention dans son article 9, paragraphe I, prie le Conseil de la Société des Nations de notifier cet arrangement aux membres de la Société pour que le régime de neutralisation des îles d'Aland soit « respecté par tous » comme faisant « partie « des règles de conduite effective des Gouvernements ». C'est, sous une autre forme, l'adoption des stipulations des avant-projets suédois et finlandais spécifiant que le régime de neutralisation des îles d'Aland devait faire partie du droit public européen.

La Convention de Genève prévoit enfin la possibilité d'adhésions ultérieures (2^e paragraphe de l'article 9) dont l'acceptation sera soumise à l'obtention du consentement unanime des puissances signataires de la Convention, ceci afin de permettre à la Russie d'adhérer par la suite à cette nouvelle Convention.

Le Conseil entérinait les dispositions de la Convention de Genève par sa résolution du 11 janvier 1922. Il acceptait de remplir, le cas échéant, les fonctions que la Convention avait résolu de lui confier et chargeait le Secrétaire général de la Société des Nations de porter cet instrument diplomatique à la connaissance de tous les membres de la Société.

Ainsi était réglé définitivement le délicat problème de la démilitarisation et de la neutralisation de l'archipel d'Aland.

CONCLUSION

Au terme de notre étude, il nous paraît maintenant convenable de rappeler brièvement la méthode que nous avons cru devoir adopter pour son examen.

Nous avons pensé tout d'abord qu'il était nécessaire de poser objectivement le problème que nous nous proposons d'étudier, sans nous laisser influencer par les argumentations respectives des parties. C'est à cet exposé que nous avons consacré notre introduction.

Nous avons ensuite obéi à deux ordres de considérations différentes : tenter, d'une part, de faire la synthèse des développements de la question de la souveraineté des îles d'Aland, essayer, d'autre part, d'apprécier la valeur des différents arguments des parties en cause et celle des solutions intervenues. C'est dans ce sens que nous avons écrit les deux premières parties de notre travail.

Puis l'étude des thèses suédoise et finlandaise, et celle des décisions subséquentes de la Société des Nations, nous a amené à examiner les principales théories sur lesquelles s'étaient basées les parties au différend ainsi que les modalités de la procédure adoptée par le Conseil de la Société des Nations. Ce fut l'objet de notre troisième partie.

Enfin, nous avons jugé nécessaire, pour que notre exposé soit complet, de consacrer une quatrième partie au

règlement du problème de la démilitarisation et de la neutralisation des îles d'Aland.

Nous avons donc essayé simplement d'examiner de la manière la plus objective les développements du différend sans prétendre envisager tous les aspects de la question traitée.

Qu'il nous soit cependant permis, avant de clore cette étude, de rendre hommage à l'esprit dans lequel le Conseil de la Société des Nations a rendu sa décision dans cette affaire.

Le séparatisme des Alandais, base de cette querelle, était en l'occurrence plus superficiel que profond et plus intéressé que sentimental et le rattachement de cet archipel à la Suède aurait été sans doute la cause latente de nouveaux conflits. Aussi la décision prise par le Conseil de la Société des Nations de maintenir ces îles sous la souveraineté finlandaise a-t-elle coupé court à toutes ces possibilités de différends, tout en assurant le respect des traditions, de la langue, de l'éducation et des coutumes chères aux Alandais, grâce à l'introduction de larges garanties dans la loi finlandaise d'autonomie de la province d'Aland.

Le Conseil de la Société des Nations a donc fait montre dans cette affaire, non seulement d'un sens très fin d'opportunité politique, mais surtout de son désir d'assurer le maintien de la paix. Il a compris que celle-ci serait d'autant moins troublée qu'elle serait davantage basée sur des décisions équitables.

Par cette résolution enfin, le Conseil de la Société des Nations nous a donné une nouvelle raison d'optimisme et de foi dans l'avenir de cette institution. Nous avons vu naître un différend ; nous l'avons vu grandir, prendre des proportions inquiétantes ; lorsque le Conseil de la Société des Nations en fût saisi, il menaçait d'affecter la paix du monde. Le Conseil, cependant, obtint des parties qu'elles n'envenimassent pas ce conflit ; il sut le régler équitablement et, pensons-nous, définitivement puisque plusieurs années se sont écoulées depuis. C'est donc que la Société

des Nations est capable de remplir la tâche qui lui a été confiée par ses fondateurs : développer la coopération entre les Nations et leur garantir la paix et la sécurité pour le plus grand bien de l'humanité tout entière.

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président*,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

ANNEXES

ANNEXE I

Extrait du Bulletin des Lois de Finlande N° 94 - 1919

FORME DE GOUVERNEMENT POUR LA FINLANDE

donné à Helsingfors, le 17 juillet 1919

ARTICLE 14. — Le Finnois et le Suédois sont les langues nationales de la population de la République.

Le droit des citoyens finlandais d'employer devant les Tribunaux ou devant les autorités administratives leur langue maternelle finnoise ou suédoise et de recevoir les expéditions et les décisions en cette langue, sera garanti par voie de législation, en observant que les droits de la population finnoise ou suédoise du pays doivent être sauvegardés selon des principes identiques. L'Etat subviendra aux besoins économiques et intellectuels des populations finnoise et suédoise selon des principes identiques.

ARTICLE 50. — Au point de vue de l'administration générale la Finlande continuera à être divisée en provinces, cantons et communes.

Tout changement du nombre des provinces se fait par voie législative ; le Conseil des Ministres décide de tout autre changement de la division administrative sauf disposition contraire à la loi.

En cas de nouvelles délimitations des circonscriptions, il est à observer que les nouvelles circonscriptions, autant que les circonstances le permettent, doivent être délimitées de manière à ne comprendre que des populations parlant une seule langue finnoise ou suédoise, ou de manière que les minorités parlant l'autre langue soient aussi petites que possible.

ARTICLE 51. — Les provinces sont administrées par des Préfets, l'administration des communes est fondée sur le principe de l'autonomie civique, selon les dispositions des lois spéciales. Il sera stipulé dans une loi à cet effet la manière et le degré dans lesquels l'autonomie civique sera appliquée à des circonscriptions plus étendues que les communes ; la délimitation de ces circonscriptions sera effectuée conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 50.

ARTICLE 75. — Tout sujet finlandais est tenu de prendre part à la défense de la patrie ou d'y contribuer selon les dispositions de la loi.

Tout conscrit sera, si possible, sauf désir contraire, incorporé dans une troupe dont tous les hommes ont la même langue maternelle (le finnois ou le suédois) que lui, et y recevra l'instruction en cette langue. Le finnois est la langue de commandement des forces armées.

ANNEXE II

LOI SUR L'AUTONOMIE DE LA PROVINCE D'ALAND

(7 mai 1920)

Conformément à la décision prise suivant la procédure prescrite par l'arrêté 60 de la loi organique de la Diète du 20 Juillet 1906, il est stipulé ce qui suit :

I. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

ARTICLE PREMIER. — La province d'Aland qui comprend le territoire administratif actuel d'Aland jouira d'un régime autonome dans les conditions stipulées dans la présente loi.

ARTICLE 2. — La population de la province d'Aland sera dans toutes les questions rentrant dans le domaine du régime autonome représentée par le Conseil général. Seront considérées comme faisant partie de cette population toutes les personnes ayant leur domicile légal dans une des communes de la province.

ARTICLE 3. — L'administration provinciale sera confiée à un Conseil de Province élu par le Conseil général qui en nommera également le Président (Lantrod).

ARTICLE 4. — Le Gouvernement sera représenté dans la province d'Aland par le gouverneur nommé par le Président de la République. Il exercera en même temps dans la province d'Aland, conjointement avec les autorités centrales de l'Etat, comme il est spécialement stipulé, les fonctions rentrant dans le cadre de l'Administration centrale de la République.

II. — LÉGISLATION.

ARTICLE 5. — Les membres du Conseil général seront élus au suffrage universel et égal, par tous les électeurs hommes et femmes au dessus de 21 ans, et au scrutin direct proportionnel et secret.

Les dispositions de détail à ce sujet seront arrêtées suivant la procédure pour la législation provinciale.

ARTICLE 6. — Le Conseil général se réunira chaque année en session ordinaire. Le Gouvernement convoque le Conseil général en session extraordinaire et pourra avec le consentement du Président de la République le dissoudre et ordonner de nouvelles élections.

ARTICLE 7. — Le gouverneur ou la personne désignée à cet effet par le Président de la République ouvre et clôt les sessions du

Conseil général et lui présente les propositions et communications du Président.

ARTICLE 8. — Les dispositions complémentaires concernant l'organisation et les attributions du Conseil général seront arrêtées suivant la procédure pour la législation provinciale.

ARTICLE 9. — Les organes législatifs de la République auront le droit exclusif de légiférer, quand il s'agira de créer, modifier, interpréter ou abroger une loi fondamentale, ainsi que sur toutes questions pour lesquelles, aux termes de la Constitution, le consentement de la Chambre est exigé.

Cette même disposition s'appliquera aux lois et décrets sur les questions suivantes :

1° Dispositions de détail concernant les droits des citoyens finlandais de séjourner dans leur propre pays, d'y choisir librement leur domicile et d'y circuler, législation prévue aux articles: 8, 9 et 83 de la Constitution ; exercice de la liberté de parole, de réunion et d'association ; droit de perquisition et conditions dans lesquelles il s'exercera ; exception à l'inviolabilité du secret des communications postales, télégraphiques et téléphoniques ; restrictions apportées en temps de guerre ou de révolte aux droits généraux des citoyens finlandais, ainsi que pour le service militaire même en temps normal ; exercice du droit d'expropriation sauf en ce qui concerne l'expropriation au profit de l'administration provinciale d'Aland et contre indemnité complète ;

2° Armes et pavillon de la République ;

3° Rapports de la République avec les autres puissances ; naturalisation de ressortissants d'autres pays ; passeports, immigration ; surveillance des étrangers et extradition des criminels ;

4° Défense nationale ;

5° Impôts et taxes à percevoir sur tout le territoire de la République, avec les exceptions prévues à l'article 21 ;

6° Bases de l'instruction publique ;

7° Bases du droit de suffrage communal ;

8° Droit personnel de succession et de tutelle ; législation commerciale et sur les effets de commerce, droit maritime ; autre droit privé sauf la législation sur le métayage et sur l'exercice de l'agriculture, de la pêche et d'autres professions et industries, exception faite des bases de l'exercice des différentes professions ; législation sur l'alcool ; législation sur l'assurance ouvrière et sur la protection des ouvriers ; registre commercial ; cadastre ; code pénal ; codes de procédure ; exécution des jugements et des peines ; vagabondage ; amnistie générale ;

9° Statistique générale du pays ; rôles de recensement et autres ; émigration ; surveillance générale de l'hygiène et mesures contre les épidémies et autres maladies contagieuses ;

10° Organisation et attribution des autorités et services publics ; procédure pour la nomination aux fonctions publiques et compétence

exigée pour ces fonctions ; droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat ;

11° Navigation, pilotage et phares ; trafic aérien ; chemins de fer ; droits d'entrée et douanes ainsi que règlement uniforme des droits de douane et du commerce ; liberté des échanges commerciaux ; finances et émission des billets de banque ; poids et mesures ; postes, télégraphes et téléphones ; administration des biens de l'Etat ;

12° Questions réglées par des traités internationaux ;

13° Questions sur lesquelles il n'a pas encore été légiféré.

ARTICLE 10. — Les lois, décrets et règlements actuels de la République resteront en vigueur dans la province d'Aland.

Toute loi nouvelle concernant d'autres matières que celles mentionnées à l'article 9 ne sera appliquée dans la province d'Aland qu'après avoir été votée par le Conseil général à l'exception de celles mentionnées à l'article 27.

ARTICLE 11. — Le Conseil de province devra être appelé à donner son avis avant la promulgation pour la province d'Aland, de tout décret que le Président de la République ou le Conseil des Ministres ont le droit de rendre conformément à l'article 28 de la Constitution en d'autres matières que celles prévues à l'article 9 de la présente loi ou dans les questions conjointes ou dans celles qui restent d'une manière générale dans le domaine de l'administration centrale de la République.

ARTICLE 12. — Le Conseil général pourra voter des lois provinciales applicables dans la province d'Aland en toute matière non prévue à l'article 9 ci-dessus.

Les décisions du Conseil général seront envoyées au Conseil des Ministres par les soins du gouverneur.

Si le Président de la République, après avoir demandé l'avis du Tribunal Suprême juge qu'une loi votée par le Conseil général touche aux questions mentionnées à l'article 9, ou, s'il estime une loi contraire à l'intérêt général de la République, il aura le droit, dans un délai de trois mois à partir du jour où le vote de cette loi lui aura été notifié, de déclarer cette loi caduque. Si avant l'expiration de ce délai, le Président déclare ne pas vouloir faire usage de ce droit au sujet d'une loi provinciale, celle-ci entrera immédiatement en vigueur.

ARTICLE 13. — Le Conseil général aura le droit de voter, dans les questions mentionnées à l'article 9, des projets de pétition et de loi destinés à être soumis à la Chambre. Ces projets seront envoyés à la Chambre par les soins du Conseil de province, pour y être discutés suivant la procédure prescrite par la loi organique de la Diète pour cette catégorie de projets de pétition et de loi.

ARTICLE 14. — Le Conseil de province aura le droit de demander des décrets et des règlements applicables à la province d'Aland.

III. — ADMINISTRATION

ARTICLE 15. — Le Président de la République prendra ses décisions concernant la province d'Åland suivant la procédure prévue à l'article 34 de la Constitution.

ARTICLE 16. — La composition du Conseil de province, ses attributions et celles de son Président dans les limites prévues par la présente loi, ainsi que les conditions exigées pour l'éligibilité du Conseil de province, seront fixées suivant la procédure prévue pour la législation provinciale.

ARTICLE 17. — Resteront du domaine de l'Administration centrale de la République les questions suivantes :

1° Affaires étrangères ;

2° Justice ;

3° Affaires militaires ;

4° Sécurité publique ;

5° Finances de l'Etat ;

6° Hygiène publique en ce qui concerne sa surveillance générale, mesures contre les épidémies et autres maladies contagieuses, sauf dans les cas où elles incombent aux communes d'après les lois ;

7° Voies de communication de l'Etat et autres en ce qui concerne le transit et les relations entre la province d'Åland et le continent ;

8° Autres affaires administratives dérivant des questions mentionnées à l'article 9 ci-dessus.

Pour le reste l'Administration est exercée par les autorités provinciales, sauf dans les cas où conformément aux lois, ordonnances et règlements, elle incombe, soit au Président de la République, soit au Conseil des Ministres.

ARTICLE 18. — Certaines affaires incombant à l'Administration centrale de la République pourront être attribuées aux organes provinciaux par décret et pour une période déterminée ou jusqu'à nouvel ordre, avec le consentement du Conseil de province ; certaines affaires réservées à l'administration provinciale pourront être, de la même manière, transférées à l'administration centrale de la République.

IV. — JUSTICE.

ARTICLE 19. — La justice est rendue par les Tribunaux de l'Etat.

ARTICLE 20. — Les appels en matière administrative seront tranchés par le gouverneur.

V. — BUDGET DE LA PROVINCE

ARTICLE 21. — La province d'Åland aura le droit d'employer pour ses besoins les revenus de l'impôt personnel et des impôts sur les différentes industries et sur les établissements de plaisir, qui seront fixés par le Conseil général. Le Conseil général pourra également

voter conjointement à l'impôt général de l'Etat sur le revenu, un impôt additionnel fixé d'après les mêmes bases et à percevoir simultanément. Il pourra aussi voter exceptionnellement des impôts extraordinaires et fixer les taxes à percevoir sur les actes officiels délivrés par les autorités administratives de la province et pour l'utilisation des établissements de la province.

Les décisions prévues au présent article entreront en vigueur sans la sanction du Président de la République, mais devront être portées à la connaissance du Gouverneur.

ARTICLE 22. — Le gouverneur pourra interdire l'exécution d'une décision concernant les impôts, s'il la juge :

1° Nuisible aux relations commerciales avec l'étranger ou entre la province d'Aland et le continent ;

2° Imposant des taxes excessives ou nuisibles sur l'utilisation des grandes routes, des chenaux et des établissements soumis à l'Administration provinciale, soit encore,

3° Comportant une imposition qui lèse évidemment certains particuliers ou certaines classes sociales.

Toute décision dont l'exécution est ainsi interdite par le Gouverneur devra être soumise à l'approbation du Président de la République.

ARTICLE 23. — L'usufruit des immeubles de l'Etat dans la province d'Aland passera à la province, exception faite pour ceux servant d'habitation aux fonctionnaires de l'Etat ou qui actuellement ou dans l'avenir seront utilisés pour les besoins du Trésor.

ARTICLE 24. — Le Conseil général vote les emprunts pour les besoins généraux ou spéciaux de la province. Le consentement du Président de la République sera nécessaire pour les emprunts par obligations et pour les dettes à contracter à l'étranger.

ARTICLE 25. — Les dépenses pour l'exercice des pouvoirs administratifs qui continueront à appartenir, suivant l'article 17, aux autorités de l'Etat, ainsi que les frais judiciaires seront payés par le Trésor. Toutes les autres dépenses pour les besoins de la province seront supportées par celle-ci.

ARTICLE 26. — Il est constaté que les impôts perçus dans la province d'Aland pour les besoins ordinaires de l'Administration autonome sont, par rapport aux avantages dont jouit la province, proportionnellement plus élevés que la moyenne des impôts perçus pour des besoins analogues dans le reste de la République, une subvention de l'Etat devra être donnée à la province.

Le montant de cette subvention sera fixé pour trois exercices à la fois par délégation composée de deux membres nommés par le Conseil des Ministres et deux élus par le Conseil général. La délégation sera présidée par le gouverneur.

Cette délégation statuera aussi sur les demandes de subvention pour dépenses extraordinaires présentées par le Conseil général.

Les décisions de la Délégation ne sont exécutoires que si elles sont sanctionnées par le Président de la République.

VI. — PARTICIPATION A LA DÉFENSE NATIONALE.

ARTICLE 27. — Les habitants de la province d'Aland seront obligés de contribuer à la défense nationale en faisant, au lieu du service militaire, un service correspondant au pilotage ou aux phares, conformément aux dispositions en vigueur en la matière.

Cette disposition ne s'appliquera cependant pas à ceux qui, après 12 ans révolus, se seront transportés dans la province d'Aland d'une autre partie de la Finlande où ils auraient été assujettis au service militaire.

Tout habitant de la province d'Aland de la catégorie prévue au premier alinéa du présent article pourra, cependant, s'il le désire, faire son service militaire dans les armées de la République.

VII. — FONCTIONS PUBLIQUES.

ARTICLE 28. — Les organes de l'administration provinciale sont créés par le Conseil de la Province qui en nomme les fonctionnaires.

ARTICLE 29. — La langue officielle des organes de l'Administration centrale dans la province d'Aland sera le suédois. Le droit de tout demandeur ou défendeur de langue finnoise d'employer sa propre langue dans toute affaire le concernant dont connaît un de ces organes et de recevoir les expéditions rédigées dans cette même langue sera réglé par les prescriptions de la loi de la République sur les langues concernant les droits des personnes de langue suédoise dans les districts dont la majorité de la population est finnoise.

ARTICLE 30. — Le suédois sera la langue officielle pour la correspondance entre les organes de l'Administration provinciale, d'un côté, et les autorités de l'Etat dans la province d'Aland, ainsi que le Gouvernement de la République et les autorités centrales, de l'autre.

ARTICLE 31. — Pour être nommé à une fonction de l'Etat dans la province d'Aland, il faudra justifier de la parfaite connaissance parlée et écrite du suédois.

VIII. — POURVOIS EN APPEL ET POURSUITES POUR ABUS DE POUVOIR.

ARTICLE 32. — Il pourra être fait appel des décisions du Conseil de province et des autres mesures administratives suivant la même procédure que pour les appels de décisions du gouverneur.

Si le gouverneur juge qu'une décision prise par un organe de l'Administration provinciale constitue un excès de pouvoir, il en interdira l'exécution.

ARTICLE 33. — Pour tout acte de forfaiture, le Président et les membres du Conseil de province sont justiciables de la Cour d'Appel d'Abo.

ARTICLE 34. — Si le Président ou les membres du Conseil de province, dans l'exercice de leurs fonctions, violent les lois ou ordonnances en vigueur, ou s'ils ne remplissent pas leurs fonctions, le gouverneur demandera des poursuites.

IX. — DISPOSITIONS SPÉCIALES.

ARTICLE 35. — En cas de divergence, quant aux attributions du gouverneur, du Conseil général ou du Conseil de province fixées par la présente loi, la Cour administrative suprême en décidera.

ARTICLE 36. — La présente loi qui aura force de loi fondamentale ne pourra être modifiée, interprétée ou abrogée et aucune dérogation n'y pourra être faite qu'avec le consentement du Conseil général et suivant la procédure prescrite pour les lois fondamentales.

Le droit du Conseil général de prendre des initiatives législatives en cette matière sera soumis aux dispositions de l'article 13 ci-dessus.

ARTICLE 37. — La présente loi ne change rien au droit des habitants de la province d'Aland de prendre part à l'élection du Président et de voter aux élections pour la Diète.

ARTICLE 38. — La présente loi entrera en vigueur le

ANNEXE III

AVANT-PROJET SUÉDOIS DE LA CONVENTION

RELATIVE A LA NEUTRALISATION DES ILES D'ALAND

Le Conseil de la Société des Nations ayant, dans une communication adressée à S. M. le Roi de Suède, au Président de la République Allemande, à S. M. le Roi du Danemark, au Président de la République de Finlande, au Président de la République Française, à S. M. le Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au-delà des mers, Empereur des Indes, à S. M. le Roi d'Italie et au Chef de l'Etat Polonais, exprimé l'avis qu'il serait hautement désirable qu'une convention fût conclue entre les dits Etats, concernant une neutralisation plus étendue des Iles d'Aland, les chefs d'Etat sus-dénommés, convaincus que l'interdiction de fortifier les Iles d'Aland statuée par le Traité de Paris du 30 Mars 1856 et par la Convention y jointe comme troisième annexe est de nature à favoriser le maintien de la paix dans la mer Baltique et par là même à servir puissamment les intérêts de la paix générale, ont résolu, en vue de consacrer ladite défense et d'établir certaines règles qui semblent s'y rapporter nécessairement, de conclure une convention à cet effet et ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir...

lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Par la dénomination « les Iles d'Aland », la présente convention entend le groupe d'îles, d'ilots et de récifs dans lequel, en vertu d'un arrangement conclu le entre la Suède et la Finlande, il sera procédé à un plébiscite relatif à la souveraineté sous laquelle sera placé ledit archipel.

ARTICLE 2. — Sont réputées eaux territoriales des Iles d'Aland les eaux situées à l'intérieur des lignes suivantes : (*inseratur*).

ARTICLE 3. — Il est interdit d'élever des fortifications sur les Iles d'Aland. Il est interdit d'y établir des ports de guerre, des stations de sous-marins et d'aviation militaire, des casernes ou des bâtiments d'entrepôts et des ateliers destinés à l'armée ou à la marine.

Les eaux territoriales des Iles d'Aland seront fermées à tous navires de guerre appartenant à des puissances autres que celle qui possède la souveraineté sur l'archipel. Il est également interdit à ces mêmes Puissances d'introduire dans l'archipel ou dans ses eaux territoriales des troupes ou du matériel de guerre et de faire passer leurs aéronefs militaires au-dessus du territoire ou des eaux territoriales de l'archipel.

ARTICLE 4. — Nonobstant l'interdiction statuée à l'article 3, d'établir des ports de guerre dans les Iles d'Aland, il sera loisible, en vue d'assurer le respect de la neutralité de l'archipel, de poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales et de prendre toutes dispositions nautiques requises pour l'atterrissage et le passage des navires de guerre dans l'archipel.

ARTICLE 5. — Les stipulations des articles 3 et 4 seront censées faire partie intégrante du droit public européen. Les Hautes Parties Contractantes en garantissent collectivement l'exécution et s'engagent à se prêter un mutuel appui à cet égard.

ARTICLE 6. — En cas de violation par un Etat, signataire ou non de la présente Convention, en temps de paix ou en temps de guerre, des stipulations des articles 3 et 4, les mesures militaires nécessaires pour assurer l'exécution de la garantie susvisée pourront être effectuées nonobstant lesdites stipulations.

ARTICLE 7. — En attendant que la reconnaissance par les Hautes Parties Contractantes d'un Gouvernement russe permette à la Russie d'accéder à la présente Convention, les stipulations de l'article 33 du Traité de Paris du 30 Mars 1856 et de la Convention y jointe comme troisième annexe resteront en vigueur concurremment avec les dispositions de la présente Convention.

ARTICLE 8. — Dans le délai d'un mois à dater de la signature de la présente Convention, les Hautes Parties Contractantes inviteront collectivement le Conseil de la Société des Nations à prendre les mesures qu'il jugera appropriées pour que la neutralité des Iles d'Aland soit reconnue par tous les Membres de la Société des Nations.

ANNEXE IV

AVANT-PROJET DE LA CONVENTION RELATIVE

A LA NEUTRALISATION DES ILES D'ÅLAND

ÉLABORÉ PAR LE CHEF DE L'ÉTAT-MAJOR FINLANDAIS

ARTICLE PREMIER. — Par la dénomination « les Iles d'Åland » la présente Convention entend la partie de l'archipel finlandais, incluse entre la mer d'Åland à l'Ouest, le golfe de Bothnie au Nord, le chenal dénommé « Skiftet » à l'Est et la mer Baltique au Sud. La limite des « Iles d'Åland » à l'Est ressort des annexes 1 et 2 jointes à la présente Convention.

ARTICLE 2. — Les eaux territoriales de l'archipel d'Åland ont une largeur de quatre milles marins comptés de la côte du continent alandais et là où il y a un archipel, de l'île ou de l'îlot extrême faisant saillie sur la surface de l'eau. La largeur des eaux territoriales entourant les îles comprises dans l'archipel d'Åland et se trouvant au-delà des eaux territoriales continues d'Åland est de trois milles marins. La limite des eaux territoriales dans le détroit de « Skiftet » est indiquée d'une manière détaillée dans les annexes ci-jointes.

ARTICLE 3. — La Finlande s'engage à ne pas élever des fortifications sur les îles d'Åland, à ne pas y établir des ports de guerre, des stations de sous-marins et d'aviation militaire, des bâtiments d'entrepôt et des ateliers destinés à l'armée ou à la marine.

ARTICLE 4. — Il est interdit à toute Puissance d'introduire dans l'archipel ou dans ses eaux territoriales des navires de guerre, des troupes et du matériel de guerre, ainsi que de faire passer leurs aéronefs militaires au-dessus du territoire ou des eaux territoriales de l'archipel.

Nonobstant cette interdiction, la Finlande est autorisée :

1. A maintenir dans l'archipel et dans ses eaux territoriales ainsi qu'à y introduire en temps de paix des troupes et des navires de guerre en quantité et en nombre nécessaires pour le maintien de l'ordre intérieur.

2. A disposer librement de l'archipel et de ses eaux territoriales pour la défense de la République dans le cas où celle-ci serait attaquée par une autre Puissance.

3. A poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales de l'archipel et à prendre toutes dispositions d'ordre militaire ou *en vue d'assurer le respect de la neutralité* de l'archipel dans toutes circonstances autres que celle mentionnée ci-dessus où cette neutralité se trouverait menacée.

ARTICLE 5. — Les stipulations des articles 3 et 4 seront censées faire partie intégrante du droit public européen. Les Hautes Parties Contractantes *ou garantissant collectivement* l'exécution et s'engagent à se prêter un mutuel appui à cet égard.

ARTICLE 6. — En cas de violation par un Etat, signataire ou non de la présente Convention, en temps de paix ou en temps de guerre, des stipulations des articles 3 et 4, les mesures militaires nécessaires seront prises par la Finlande afin d'assurer l'exécution de la garantie susvisée. En cas d'insuffisance de ces mesures, d'autres en pourront être effectuées par les Puissances garantes, nonobstant les dites stipulations.

ARTICLE 7. — En attendant que la reconnaissance par les Hautes Parties Contractantes d'un Gouvernement russe permette à la Russie d'accéder à la présente Convention, les stipulations de l'article 33 du Traité de Paris du 30 mars 1856 et de la Convention y jointe comme troisième annexe resteront en vigueur concurremment avec les dispositions de la présente Convention.

ARTICLE 8. — Dans le délai d'un mois à dater de la signature de la présente Convention, les Hautes Parties Contractantes inviteront collectivement le Conseil de la Société des Nations à prendre les mesures qu'il jugera appropriées pour que la neutralité des Iles d'Aland soit reconnue par tous les Membres de la Société des Nations.

ANNEXE V

CONVENTION RELATIVE A LA NON-FORTIFICATION

ET A LA NEUTRALISATION DES ILES D'ALAND

(Genève, 20 octobre 1921)

ARTICLE PREMIER. — La Finlande, confirmant en tant que besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie dans la Convention du 30 Mars 1856, relative aux îles d'Aland, annexée au traité de Paris du même jour, s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais dite les îles d'Aland.

ARTICLE 2. — I. Par la dénomination les îles d'Aland la présente Convention entend l'ensemble des îles, îlots et récifs situés dans l'étendue de mer délimitée par les lignes suivantes (suit l'énumération des lignes de délimitation).

II. Les eaux territoriales des îles d'Aland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs non constamment submergés, délimités ci-dessus ; toutefois sur aucun point ces eaux ne s'étendent au-delà des lignes fixées par le paragraphe 1 du présent article.

III. L'ensemble des îles, îlots et récifs délimités par le paragraphe 1, et des eaux territoriales définies par le paragraphe 2, constituent la « zone » à laquelle s'appliquent les articles suivants.

ARTICLE 3. — Aucun établissement ou base d'opérations militaires ou navales, aucun établissement ou base d'opérations d'aéronautique militaire, ni aucune autre installation utilisée à des fins de guerre ne pourra être maintenue ou créée dans la zone décrite à l'article 2.

ARTICLE 4. — Sous réserve des dispositions de l'article 7, aucune force militaire, navale ou aérienne d'aucune puissance ne pourra pénétrer ni séjourner dans la zone décrite à l'article 2 ; la fabrication, l'importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre y sont formellement interdits.

Les dispositions suivantes seront toutefois applicables en temps de paix : a) En dehors du personnel de police régulière nécessaire pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans la zone, conformément aux dispositions générales en vigueur dans la République finlandaise, la Finlande pourra, si des circonstances exceptionnelles l'exigent, y introduire et y entretenir temporairement telles autres forces armées qui seront strictement nécessaires au maintien de l'ordre ;

b) La Finlande se réserve également le droit de faire visiter les îles, de temps à autre, par un ou deux de ses navires de guerre légers de surface, qui pourront, dans ce cas, mouiller temporairement dans leurs eaux. En dehors de ces navires, la Finlande pourra, si des circonstances particulières importantes l'exigent, introduire dans les eaux de la zone et y entretenir temporairement d'autres navires de surface ne devant en aucun cas dépasser le déplacement total de 6.000 tonnes. La faculté d'entrer dans l'archipel et d'y mouiller temporairement ne pourra être accordée par le Gouvernement finlandais qu'à un seul navire de guerre de toute autre puissance.

c) La Finlande pourra survoler la zone par ses aéronefs militaires et navals, mais leur atterrissage y est interdit, hors le cas de force majeure.

ARTICLE 5. — L'interdiction de faire entrer et stationner des navires de guerre dans la zone décrite à l'article 2 ne porte pas atteinte à la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur.

ARTICLE 6. — En temps de guerre, la zone décrite à l'article 2 sera considérée comme zone neutre et ne sera, directement ni indirectement l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires.

Néanmoins, au cas où une guerre intéresserait la mer Baltique, il sera loisible à la Finlande, en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zone, de poser des mines à titre temporaire dans ses eaux et de prendre à cet effet les dispositions d'ordre maritime strictement nécessaires.

La Finlande en référera immédiatement au Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 7. — I. En vue de donner efficacité à la garantie prévue dans le préambule de la présente Convention, les Hautes Parties Contractantes s'adresseront, soit individuellement, soit conjointement, au Conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des dispositions de cette Convention, soit pour en réprimer la violation. Les Hautes

Parties Contractantes s'engagent à contribuer aux mesures que le Conseil de la Société des Nations décidera à cet effet. Lorsque, aux fins de cet engagement, le Conseil aura à statuer dans les conditions indiquées ci-dessus, il appellera à siéger les Puissances qui sont parties à la présente Convention, qu'elles soient ou non membres de la Société. Le vote du représentant de la Puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette Convention ne comptera pas dans le calcul de l'unanimité requise pour la décision du Conseil.

Si l'unanimité ne peut se former, chacune des Hautes Parties Contractantes sera autorisée à prendre les mesures que le Conseil aurait recommandées à la majorité des deux tiers, le vote du représentant de la Puissance accusée d'avoir violée les dispositions de cette Convention ne comptant pas dans le calcul.

II. Dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les îles d'Aland, soit à travers celles-ci contre le territoire continental finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zone pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les Hautes Parties Contractantes, conformément aux dispositions de la présente Convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité.

La Finlande devra en référer immédiatement au Conseil.

ARTICLE 8. — Les dispositions de la présente Convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au *statu quo* actuel dans la mer Baltique.

ARTICLE 9. — Le Conseil de la Société des Nations est prié de vouloir bien porter la présente Convention à la connaissance des membres de la Société afin que le régime juridique des îles d'Aland, partie intégrante de la République de Finlande, tel qu'il ressort des dispositions de cette Convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale comme faisant partie des règles de conduite effective des Gouvernements.

La présente Convention pourra, du consentement unanime des Hautes Parties Contractantes, être présentée à toute Puissance non signataire dont l'accession paraîtrait ultérieurement souhaitable en vue de son adhésion formelle.

ARTICLE 10. — La présente Convention sera ratifiée. Le procès-verbal du premier dépôt de ratification sera dressé aussitôt que la majorité des Puissances signataires, y compris la Finlande et la Suède, seront en mesure d'y procéder.

La Convention entrera en vigueur pour chaque Puissance signataire ou adhérente dès le dépôt de sa ratification ou de son acte d'adhésion.

Le dépôt des ratifications se fera à Genève, auprès du Secrétariat permanent de la Société des Nations, et les actes d'adhésion éventuels y seront également déposés.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS :

Journal Officiel de la Société des Nations :

Année	N°	Pages
1920	5	246 et suivantes.
1920	5	297 —
1920	6	345 —
1920	7	392 —
1920	8	28 —
1920	8	86 —
1921	1	64 —
1921	2	151 —
1921	7	691 —
1921	10-12	1081 —

Suppléments spéciaux au Journal Officiel de la Société des Nations (1920) :

N° 1. — La question des Iles d'Aland.

N° 3. — La question des Iles d'Aland ; rapport de la Commission des Juristes.

La question des Iles d'Aland : Rapport au Conseil par la Commission des Rapporteurs (et annexes) 21/68/106.

Pacte de la Société des Nations.

Cour Permanente de Justice Internationale. Recueil des avis consultatifs.

OUVRAGES GÉNÉRAUX :

D. ANZILOTTI. — Cours de Droit International 1^{er} volume, traduction française par G. Gidel : Paris Sirey 1929.

DARESTE ET DARESTE. — Les Constitutions Modernes, 3^e Edition Paris 1910, Tome II, 4^e Edition Paris 1928, Tome I, par Delpech et Laferrière.

FAUCHILLE. — Traité de Droit International public, Tome 1^{er} : 1, 2, et 3, La Paix, Paris 1922.

CHARLES CHESNAY HYDE. — International Law chiefly as interpreted and applied by the United States Volume I, Boston 1923.

SCHÜKING UND WEHBERG. — Die Satzung des Volkerbundes, 2^e Edition, Berlin 1924.

OUVRAGES ET ARTICLES SPÉCIAUX :

- Jules COUCKE. — Admission dans la Société des Nations et reconnaissance *de jure*.
Revue de Droit International et de Législation Comparée, 1921, pages 320 et suivantes.
- J. DELPECH. — La question finlandaise.
Revue Générale de Droit International Public 1899.
- ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. — 14^e Edition, 1929. Article sous « Aland Islands », page 495, volume I.
- R. ERICH. — La naissance et la reconnaissance des Etats. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1926, Tome III.
Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finland, Tübingen 1912.
- A. VON FLOECKHER. — La question de la mer Baltique et de la mer du Nord. Le point de vue allemand. Revue Générale de Droit International Public 1908, pages 125 et suivantes.
La Convention relative à la Baltique et la question de la fortification des Iles d'Aland (Exposé du point de vue Allemand).
Revue Générale de Droit International Public, 1908, pages 271 et suivantes.
- J. GIROUD. — Le Plébiscite International (Etude historique et critique de Droit des Gens), Thèse Paris 1920.
- GEOUFFRE DE LAPRADELLE. — La question finlandaise (avec M. Michoud), Paris 1901.
Plaidoirie pour le Gouvernement français dans le différend franco-britannique, au sujet des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc. Publications de la Cour, série C, 2^e Session 1923. Avis n° 4 (Actes et documents relatifs aux arrêts et avis consultatifs).
- Louis LE FUR. — Races, Nationalités, Etats, 1922.
- François LIEBER. — De la valeur des plébiscites dans le Droit International.
Revue de Droit International et de Législation Comparée 1871, page 139.
- LORIMER. — La doctrine de la Reconnaissance.
Revue de Droit International et de Législation Comparée 1884, pages 333 et suivantes.
- Pierre MARIOTTE. — Les limites actuelles de la compétence de la

Société des Nations (article 15, §§ 7 et 8 du Pacte), Thèse
Paris 1926.

E. Nys. — La Doctrine de la Reconnaissance des Etats.

Revue de Droit International et de Législation Comparée
1903, pages 292 et suivantes.

Th. RUYSEN. — Les minorités nationales d'Europe et la guerre
mondiale. Paris 1923.

Fernand DE VISSCHER. — La question des Iles d'Aland.

Revue de Droit International et de Législation Comparée
1921, pages 35 et suivantes, 243 et suivantes.

La Convention relative à la non-fortification et à la neutra-
lisation des îles d'Aland (Genève 20 Octobre 1921).

Revue de Droit International et de Législation Comparée
1921, pages 568 et suivantes.

COURS :

G. DE LAPRADELLE. — Droit International, La Société des Nations,
1926-1927.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — Situation géographique des îles d'Aland....	6
II. — Aperçu historique sur les îles d'Aland.....	8
III. — Histoire intérieure de la Finlande jusqu'à la proclamation de son indépendance. — Sa situation en 1917.....	12
Rattachement du Grand-Duché de Finlande à la Russie. — Etude de sa constitution..	12
Histoire intérieure de la Finlande sous la domination russe.....	15
Nature juridique du Grand-Duché de Fin- lande	19
IV. — Causes du mouvement séparatiste alandais..	22
PREMIÈRE PARTIE. — LA COMMISSION DES JURISTES.	27
CHAPITRE PREMIER. — <i>Naissance et développement du différend suédois-finlandais jusqu'à l'époque de l'appel au Conseil de la Société des Nations</i>	27
CHAPITRE II. — <i>Examen par le Conseil de la Société des Nations. — Nomination de la Commission des Juristes</i>	39
CHAPITRE III. — <i>Analyse du Rapport des Juristes (à l'exception du mémoire sur la démilitarisation de l'Archipel d'Aland)</i>	45
CHAPITRE IV. — <i>Critiques du Rapport des Juristes</i>	55
I. — Les critiques finlandaises.....	55
II. — Examen objectif du Rapport des Juristes...	66
DEUXIÈME PARTIE. — LA COMMISSION DES RAP- PORTEURS	75
CHAPITRE V. — <i>Le Rapport des Rapporteurs (à l'excep- tion de la deuxième partie : la neutralisation des îles d'Aland)</i>	77
CHAPITRE VI. — <i>Critiques et examen du Rapport de la Commission des Rapporteurs</i>	92
I. — Critiques suédoises et finlandaises.....	92
II. — Examen objectif du Rapport des Diplomates	97

CHAPITRE VII. — <i>La décision du Conseil de la Société des Nations</i>	103
TROISIÈME PARTIE. — LES PRINCIPES INVOQUÉS LORS DE L'EXAMEN DE LA QUESTION.....	111
CHAPITRE VIII. — <i>Formation des Etats</i>	112
I. — Peut-il exister des Etats qui soient subordonnés sur certains points à d'autres Etats?	112
II. — L'existence internationale n'est-elle pas indispensable à l'Etat, à défaut de la totalité du pouvoir ?	114
CHAPITRE IX. — <i>Reconnaissance de jure et admission à la Société des Nations</i>	122
I. — La reconnaissance de jure.....	123
II. — L'admission dans la Société des Nations....	127
CHAPITRE X. — <i>Le plébiscite</i>	132
I. — Principe de la théorie du plébiscite.....	132
II. — Conséquences de l'application de la théorie plébiscitaire	135
CHAPITRE XI. — <i>Nationalités et minorités</i>	140
CHAPITRE XII. — <i>La procédure devant la Société des Nations</i>	149
I. — Compétence du Conseil.....	149
II. — Représentation des Etats en cause.....	155
III. — Les exceptions d'incompétence.....	156
QUATRIÈME PARTIE. — DÉMILITARISATION ET NEUTRALISATION DES ILES D'ALAND.....	159
CHAPITRE XIII. — <i>Rapport de la Commission des juristes</i>	159
CHAPITRE XIV. — <i>Examen du Rapport des Juristes</i>	166
CHAPITRE XV. — <i>Le Rapport des Rapporteurs. — Les avant-projets suédois et finlandais de neutralisation des îles d'Aland</i>	171
CHAPITRE XVI. — <i>La Convention relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland</i>	176
CONCLUSION	185
ANNEXES :	
ANNEXE I. — Extrait du « Bulletin des Lois de Finlande », N° 94, 1919. — <i>Forme de gouvernement pour la Finlande</i>	188

ANNEXE II. — Loi sur l'autonomie de la Province d'Aland (7 mai 1920).....	189
ANNEXE III. — Avant-projet suédois de la Conven- tion relative à la neutralisation des îles d'Aland	195
ANNEXE IV. — Avant-projet de la Convention rela- tive à la neutralisation des îles d'Aland, élaboré par le Chef de l'Etat-Major fin- landais	197
ANNEXE V. — Convention relative à la non fortifi- cation et à la neutralisation des îles d'Aland (Genève, 20 octobre 1921).....	198
BIBLIOGRAPHIE	202

IMPRIMERIE DES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
PARIS-AMIENS

